ACÓRDÃO - AC00 - 686/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/2591/2024
PROTOCOLO	: 2317989
TIPO DE PROCESSO	: LEVANTAMENTO
ÓRGÃO	: SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO - SAD
JURISDICIONADOS	: 1. FREDERICO FELINI (GESTOR) 2. ROBERTO GURGEL DE OLIVEIRA FILHO (ADJUNTO)
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: LEVANTAMENTO. OBJETO. CONTRATAÇÕES DIRETAS REALIZADAS NO EXERCÍCIO DE 2023. FALHAS IDENTIFICADAS. RECORRENTE AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP). LACUNAS EM DOCUMENTAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE E PESQUISAS DE MERCADO. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. A identificação de fragilidades nos procedimentos de contratação direta realizados pelo ente no exercício, com o apontamento de falhas concernentes à recorrente ausência de publicações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e às lacunas na documentação de exclusividade e pesquisas de mercado, notadamente no detalhamento dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e Termos de Referência (TRs), motiva a recomendação aos atuais gestores para a adoção de providências, determinando a realização do monitoramento, a fim de verificar a efetividade das ações implementadas e a correção das falhas apontadas.
2. Recomenda-se aos gestores atuais que elaborem e publiquem fluxogramas detalhados dos processos de contratação direta, licitação e dispensa de licitação, contendo etapas específicas de autorização, justificativas de inexigibilidade e documentação relativa à escolha de fornecedor, bem como que formalizem em seus normativos internos o controle e a verificação sistemática quanto ao fracionamento de despesas em contratações por dispensa de licitação, de forma documentada e contínua, em conformidade com o art. 75 da Lei n. 14.133/2021, e que procedam à publicação de todos os seus atos de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 16 a 24 de junho de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **recomendar** aos gestores atuais da Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul (SAD/MS), que: **a.** Elaborem e publiquem fluxogramas detalhados dos processos de contratação direta, licitação e dispensa de licitação, contendo etapas específicas de autorização, justificativas de inexigibilidade e documentação relativa à escolha de fornecedor; **b.** Formalizem em seus normativos internos o controle e a verificação sistemática quanto ao fracionamento de despesas em contratações por dispensa de

licitação, de forma documentada e contínua, em conformidade com o art. 75 da Lei n. 14.133/2021; **c.** Procedam à publicação de todos os seus atos de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme exigência dos Decretos Estaduais n. 15.616/2021 e n. 16.119/2023; determinar que seja realizado o **monitoramento** das medidas a serem adotadas pela SAD/MS, objeto das recomendações acima, nos termos do art. 31 da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 188, I, da Resolução n. 98/2018 (Regimento Interno do TCE/MS), a fim de verificar a efetividade das ações implementadas e a correção das falhas apontadas; nos termos do art. 194, § 3º, do RITCE/MS (Resolução n. 98/2018), **arquivar** o presente processo, após a conclusão da fase de monitoramento, caso as medidas implementadas se mostrem eficazes, considerando a natureza das falhas identificadas e a expectativa de que as recomendações ora acolhidas conduzam à correção das impropriedades; e **intimar** o(s) interessado(s) 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 TC/MS n. 98, de 2018).

Campo Grande, 24 de junho de 2025.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos de exame de **Auditoria** realizada pela Divisão de Fiscalização de Contratações Públicas – DFCONTRATAÇÕES, junto à Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul (SAD/MS), para fins de **Levantamento** das contratações diretas efetuadas durante o ano de 2023, buscando avaliar a conformidade, especialmente nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, em relação às legislações vigentes, as quais: Leis Federais n. 8.666/1993 e 14.133/2021 e os Decretos Estaduais n. 15.616/2021 e 16.119/2023.

Realizados os procedimentos, a equipe técnica emitiu o Relatório de Auditoria – RAUD - DFCONTRATAÇÔES – 112/2024 (peça n. 29), no qual assim concluíram (fls. 222-223):

> Diante do exposto, conclui-se que o objetivo da fiscalização foi atingido, pois foi possível responder adequadamente às questões de auditoria listadas.
>
> A análise das contratações diretas realizadas pela SAD/MS em 2023 revelou que, em sua maior parte, os procedimentos seguiram as legislações aplicáveis, incluindo a Lei n. 14.133/2021 e os Decretos Estaduais n. 15.616/2021 e n. 16.119/2023. Houve esforços visíveis da SAD/MS para implementar os ajustes e adequações exigidos pela nova legislação, principalmente em relação à estruturação de estudos técnicos preliminares e termos de referência detalhados, visando atender aos critérios de vantajosidade e justificar a inexigibilidade de licitação nos casos apropriados.
>
> Contudo, foram identificadas algumas irregularidades e riscos que comprometem a transparência e a robustez dos processos. A ausência de publicações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) foi uma irregularidade recorrente, contrariando as exigências da Lei n. 14.133/2021 (Art. 174, §2º) e os decretos estaduais, que visam garantir ampla visibilidade e controle social sobre as contratações diretas. Essa falha impacta a transparência, reduz a capacidade de fiscalização externa e dificulta o controle social sobre os gastos públicos.
>
> Adicionalmente, alguns processos apresentaram lacunas na documentação de exclusividade e pesquisas de mercado. Em vários casos, os estudos técnicos preliminares e termos de referência não foram suficientemente detalhados, o que limita a análise da viabilidade técnica e econômica e expõe a administração a riscos de questionamentos sobre a razoabilidade dos custos e a adequação das contratações. A falta de registros robustos para comprovar a exclusividade dos serviços também representa um risco de questionamentos legais e possíveis sanções. (...)

Dada a conclusão da auditoria realizada, a equipe técnica apresentou as seguintes propostas de encaminhamento (fls. 223-224):

5.1 Recomendar ao jurisdicionado que elabore e publique fluxogramas detalhados dos processos de contratação direta, licitação e dispensa de licitação. Essa medida busca aumentar a clareza e transparência nos trâmites, facilitando o entendimento de todos os envolvidos e garantindo maior eficiência e padronização nos processos internos. Os fluxogramas devem incluir etapas específicas de autorização, justificativas de inexigibilidade e documentação de escolha do fornecedor.

5.2 Recomendar que a SAD/MS formalize, em seus normativos internos, o controle e a verificação sistemática quanto ao fracionamento de despesas em contratações por dispensa de licitação. Esse controle deve ser documentado nos processos e conduzido de maneira contínua ao longo do exercício financeiro, conforme o art. 75, §1º da Lei n. 14.133/2021. Essa prática contribuirá para prevenir possíveis irregularidades, assegurando maior transparência e conformidade com a legislação.

5.3 Recomendar que seja reforçada a obrigatoriedade de publicação de todos os atos de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme exigido pelos Decretos n. 15.616/2021 e n. 16.119/2023. Essa medida visa a assegurar que os processos atendam plenamente aos requisitos de transparência e controle social estabelecidos pela legislação vigente.

5.4 Intimar os responsáveis para conhecimento e implementação das recomendações listadas, a fim de que sejam adotadas as providências necessárias para corrigir as falhas observadas e mitigar os riscos identificados durante a auditoria.

Em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foram intimados os responsáveis: **Frederico Felini**, Secretário de Estado de Administração (peça n. 31); **Muriel Moreira**, Secretaria Executiva de Licitações da SAD/MS (peça n. 32); e **Roberto Gurgel de Oliveira Filho**, Secretário Adjunto de Estado de Administração (peça n. 33). Por conseguinte, os intimados, acima mencionados, manifestaram-se nos autos e promoveram a juntada de documentos (peças n. 37, 43-47 e 49).

Diante das respostas dos jurisdicionados, e, por determinação do Conselheiro Relator, encaminharam-se os autos à manifestação da equipe técnica da DFCONTRATAÇÕES, a qual exarou sua análise ANA – DFCONTRATAÇÕES – 2378/2025 (peça n. 51), onde concluiu:

> Em face do exposto na presente reanálise do relatório de auditoria, concluiu-se pela:
>
> I. Exclusão da responsabilidade de Muriel Moreira no processo, considerando a ausência de competência sobre contratações diretas e sua desvinculação dos quadros da SAD/MS à época dos fatos.
>
> II. Manutenção das recomendações constantes no Relatório de Auditoria RAUD - DFCONTRATAÇÕES - 112/2024, considerando a documentação e as justificativas

apresentadas pelos jurisdicionados, reconhecendo os esforços já empreendidos pela SAD/MS na implementação das melhorias, medidas essas cujo acompanhamento ocorrerá por meio dos instrumentos de fiscalização previstos nos arts. 26 a 31 da Lei Complementar nº 160/2012.

A D. Procuradoria de Contas, por sua vez, exarou seu parecer PAR - 1ª PRC – 4402/2025 (peça n. 53), onde opinou no sentido de que o Tribunal de Contas julgasse pela determinação e recomendação de medidas a serem adotadas pelo gestor, bem como pela realização do monitoramento, para fins de fiscalização da efetividade de outras medidas já implantadas pelos responsáveis.

É o breve relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Analisados os autos, verifico que foram observadas as disposições regimentais na instrução do presente processo, sobre o qual ora passo a expor as minhas ponderações em subsidio ao voto deste relatório.

Conforme se extrai do Relatório de Auditoria (peça n. 29) emitido pela competente Divisão de Fiscalização, verifico que foram apontadas algumas fragilidades na análise das contratações diretas realizadas pela SAD/MS, durante o exercício de 2023, as quais:

- Recorrente ausência de publicações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em contrariedade às exigências contidas no art. 174, § 2º da Nova Lei de Licitações. Com bem apontado pela equipe técnica, esta falha na transparência afeta negativamente a realização de fiscalização externo e também dificulta o controle social;
- Lacunas em documentação relativa à exclusividade e pesquisas de mercado, com a observância de que vários estudos técnicos preliminares e termos de referência não foram suficientemente detalhados, ocasionado limitação da análise da viabilidade técnica e econômica dos projetos.

A Divisão de Fiscalização também apresentou as seguintes propostas de encaminhamento (fls. 223-224), no sentido de recomendar que a SAD/MS:

- Elabore e publique fluxogramas detalhados dos processos de contração direta, licitação e dispensa de licitação, contendo etapas específicas de autorização, justificativas de inexigibilidade e documentação de escolha do fornecedor. Tal medida tem por objetivo o aumento da clareza e transparência no trâmite destes processos;

- Formalize em seus normativos internos, o controle e a verificação sistemática quanto ao fracionamento de despesas em contratações por dispensa de licitação, de forma documentada e contínua, em conformidade ao disposto no art. 75 da Lei n. 14.133/2021, como forma de prevenção a irregularidades e asseguração da transparência e conformidade legal;

- Seja ciente da obrigatoriedade de publicação de todos os seus atos de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme exigência da legislação estadual, Decretos n. 15.616/2021 e 16.119/2023, visando assegurar o pleno atendimento aos requisitos de transparência e controle social.

Intimados os responsáveis quanto ao resultado dos procedimentos da auditoria realizados, estes compareceram nos autos, apresentado suas respostas e/ou carreando documentação complementar que entenderam por pertinentes.

A jurisdicionada, **Sra. Muriel Moreira**, Secretária Executiva de Licitações à época, cuja resposta à intimação está juntada na peça n. 37 dos autos, **argumentou** no sentido de que, quando pertencente ao quadro de servidores da SAD/MS, era responsável pelo gerenciamento das Atas de Registros de Preços e pela promoção de licitação nas modalidades de pregão ou concorrência, e que **não detinha competência no tocante às contratações diretas**.

Quanto ao jurisdicionado, **Sr. Frederico Felini**, Secretário Estadual de Administração, houve manifestação nos autos (peça n. 43), onde esclareceu que foi instaurado processo administrativo (NUP: 77.016.356-2024), para fins de conhecimento e providências junto à Superintendência de Administração (SAUD/SAD) e Superintendência de Seleção e Ingresso de Pessoas (SSIP/SAD).

O jurisdicionado também citou que os órgãos supracitados prestaram os seus esclarecimentos, conforme documentação juntada a estes autos, com os respectivos anexos atinentes ao fluxograma para contratação direta.

De fato, verifico que, nas peças n. 44 e 45 dos autos constam ofícios da SUAD e da SSIP, respectivamente, nos quais os responsáveis pelos setores apresentaram ao Secretário Estadual de Administração suas ponderações quanto aos apontamentos e recomendações constantes do Relatório de Auditoria, pertinentes aos processos de contratação direta realizados pela SAD/MS.

Também verifico que consta nas peças n. 46 e 47, documentos carreados pelo Sr. Frederico Felini, com as seguintes denominações, respectivamente: Instrução de

Trabalho – Dispensa de Licitação – por Demais Motivos; e Instrução de Trabalho – Dispensa de Licitação – por Valor.

Da parte do **Sr. Roberto Gurgel de Oliveira Filho**, Secretário-Adjunto de Estado de Administração, houve o comparecimento nos autos (peça n. 49), onde o mesmo se deteve em esclarecer que as devidas ponderações e considerações pertinentes já haviam sido apresentadas pelo Secretário, Sr. Frederico Felini.

Após a manifestação dos jurisdicionados, os autos retornaram à Divisão de Fiscalização, que, após o reexame da matéria, emitiu a análise ANA – DFCONTRATACÕES – 2378/2025 (peça n. 51), e concluiu que deveria ser excluída do rol de responsáveis a Sra. Muriel Moreira, por ausência de competência em relação as contratações diretas.

A equipe técnica também se manifestou pela manutenção das recomendações constantes no Relatório de Auditoria, considerando a documentação e as justificativas apresentadas pelos jurisdicionados, reconhecendo os esforços já empreendidos pela SAD/MS na implementação das melhorias.

Seguidos os trâmites regimentais, o feito foi encaminhado ao D. *Parquet* de Contas, que emitiu o Parecer PAR – 1ª PRC – 4402/2025 (peça n. 53), onde, acompanhando as sugestões da equipe técnica, opinou no sentido de que fosse adotado o seguinte julgamento, por parte do Tribunal de Contas, em suma:

- Pela **determinação** ao Secretário de Administração, para que elabora e apresente Plano de Ação detalhado e cronograma de implementação das medidas a serem adotadas, no prazo de 90 (noventa dias), sob pena de sanção;
- Pela **recomendação** ao gestor, para a adoção de providências visando à correção das falhas apontadas, quais sejam:
  - Elaborar e publicar fluxogramas detalhados dos processos de contratação direta, inexigibilidade e dispensa de licitação, com etapas específicas de autorização, justificativas e documentação de escolha do fornecedor exclusivo, pesquisa de mercado, detalhamento nos ETP (Estudos Técnicos Preliminares) e TR (Termos de Referência)
  - Formalizar em normativos internos o controle e a verificação sistemática quanto ao fracionamento de despesas em contratações por dispensa de licitação... (art. 75, Lei 14.133/2021);
  - Publicar todos os atos de contratação direta no PNCP, exigência dos Decretos n. 15.616/2021 e 16.119/2023.
- Pela realização de **monitoramento**, nos termos do art. 31, da LCE n. 160/2012 e art. 188, I, do RITCE/MS, para a fiscalização da efetividade das medidas já adotadas pelos responsáveis.

Tudo considerado, inicialmente, acompanho o entendimento da Divisão de Fiscalização no que concerne à **exclusão da responsabilidade** da **Sra. Muriel Moreira**, Secretária Executiva de Licitações à época dos fatos, ante a **ausência de competência** sobre os procedimentos de contratação direta ora examinados, conforme bem demonstrado em sua defesa e corroborado pela análise técnica (peça n. 51).

No mérito, observo que o levantamento realizado pela Divisão de Fiscalização identificou relevantes fragilidades nos procedimentos de contratação direta realizados pela Secretaria de Estado de Administração (SAD/MS) durante o exercício de 2023, com o apontamento de falhas concernentes à recorrente ausência de publicações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e às lacunas na documentação de exclusividade e pesquisas de mercado, notadamente no detalhamento dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e Termos de Referência (TRs).

E ainda, considero que as recomendações formuladas pela equipe técnica, constantes no Relatório de Auditoria (peça n. 29, fls. 223-224), e mantidas no reexame da matéria (peça n. 51, fl. 278), são medidas pertinentes e adequadas ao aprimoramento dos processos internos da SAD/MS, visando conferir maior transparência, eficiência e conformidade com a legislação aplicável, em especial a Lei Federal nº 14.133/2021 e os Decretos Estaduais nº 15.616/2021 e nº 16.119/2023.

A elaboração e publicação de fluxogramas detalhados, a formalização do controle do fracionamento de despesas e o reforço da obrigatoriedade de publicação dos atos no PNCP são medidas que, uma vez implementadas, tendem a mitigar os riscos identificados e a fortalecer o controle, inclusive social, sobre os gastos públicos.

Nesse sentido, **acolho as recomendações da equipe técnica**, e, *data vênia*, **deixo de acompanhar à determinação** sugerida pelo D. *Parquet* de Contas.

Entendo que, neste momento processual, as recomendações aliadas ao monitoramento da sua implementação, mostram-se suficientes para alcançar o objetivo de sanear as falhas constatadas. A instauração de um prazo peremptório para a apresentação de um plano de ação, sob pena de sanção, pode se mostrar prematura, considerando os esforços já demonstrados pela SAD/MS em responder aos apontamentos da auditoria, conforme destacado na análise técnica (peça n. 51).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LCE nº 160/2012) e seu Regimento Interno (Resolução nº 98/2018) preconizam a atuação pedagógica e orientadora do controle externo, buscando a correção de falhas e a melhoria da gestão. Espera-se que o monitoramento das medidas a serem adotadas pela SAD/MS, nos termos dos artigos 26 a 31 da LCE nº 160/2012 e artigo 188, inciso I, do RITCE/MS, permita ao Tribunal de Contas a verificação da efetividade das ações implementadas e, caso necessário, a adoção de medidas mais enérgicas em momento oportuno.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, e com fundamento no disposto no art. 2º, I, “a”, do RITCE/MS,

VOTO no sentido de:

I. RECOMENDAR aos gestores atuais da Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso do Sul (SAD/MS), para que:

a) **Elaborem** e **publiquem** fluxogramas detalhados dos processos de contratação direta, licitação e dispensa de licitação, contendo etapas específicas de autorização, justificativas de inexigibilidade e documentação relativa à escolha de fornecedor;

b) **Formalizem** em seus normativos internos o controle e a verificação sistemática quanto ao fracionamento de despesas em contratações por dispensa de licitação, de forma documentada e contínua, em conformidade com o art. 75, da Lei n. 14.133/2021;

c) **Procedam à publicação** de todos os seus atos de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme exigência dos Decretos Estaduais n. 15.616/2021 e n. 16.119/2023.

II. DETERMINAR que seja realizado o **monitoramento** das medidas a serem adotadas pela SAD/MS, objeto das recomendações acima, nos termos do art. 31 da Lei Complementar nº 160/2012 e do art. 188, inciso I, da Resolução nº 98/2018 (Regimento Interno do TCE/MS), a fim de verificar a efetividade das ações implementadas e a correção das falhas apontadas.

III. Nos termos do art. 194, § 3º, do RITCE/MS (Resolução n. 98/2018), **ARQUIVAR** o presente processo, após a conclusão da fase de monitoramento, caso as medidas implementadas se mostrem eficazes, considerando a natureza das falhas identificadas e a expectativa de que as recomendações ora acolhidas conduzam à correção das impropriedades.

IV. INTIMAR o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) nº 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS nº 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela recomendação aos atuais gestores a adoção das medidas necessárias, pela determinação de realização de monitoramento quanto à sua implementação e pelo arquivamento dos autos.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 24 de junho de 2025.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

MSS/MFGM