ACÓRDÃO - AC00 - 1322/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/13928/2021
PROTOCOLO	**:** 2142685
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA DE LEVANTAMENTO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ
JURISDICIONADO	**:** RAPHAEL MODESTO CARVALHO ROJAS
RELATORA	**:** CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: AUDITORIA DE LEVANTAMENTO – CÂMARA MUNICIPAL – LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS CONTRATAÇÕES DA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – PLANEJAMENTO ANUAL NAS CONTRATAÇÕES – ACHADOS – REALIZAÇÃO INJUSTIFICADA PELA MODALIDADE CONVITE EM DETRIMENTO DO PREGÃO – AUSÊNCIA DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES – AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – DESIGNAÇÃO IRREGULAR DO FISCAL DE CONTRATO – RECOMENDAÇÕES.

Diante dos achados da auditoria realizada, para o levantamento de dados acerca das contratações da área de tecnologia da informação, os quais indicam fragilidades e falhas no âmbito das licitações, mas que não chegam a macular os atos de gestão praticados pelos responsáveis do órgão, expedem-se as recomendações pertinentes.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 7ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 1º a 4 de julho de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, em **recomendar** ao atual gestor da **Câmara Municipal de Ponta Porã-MS**, para que adote as medidas necessárias para: **a)** Divulgar no Portal da Transparência, em tempo real e em local de fácil identificação, as informações das licitações já deflagradas e os contratos firmados, conforme determina o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), possibilitando maior eficiência na obtenção de dados e o controle social pela sociedade; **b)** Elaborar o Plano de Contratações Anual, a fim de que se tenha uma visão geral das necessidades de solução de TI, possibilitando a escolha da melhor modalidade e período para realizar a licitação, uma maior economia financeira e evitando a falta ou carência do objeto licitado**; c)** Planejar as contratações e elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) para que o objeto licitado atinja sua finalidade; **d)** Designar os fiscais de contrato de forma prévia e/ou contemporânea à formalização do documento, de forma específica, com indicação de um servidor para cada contrato

e de preferência, servidores que laborem em área afim ao do contrato para fiscalizarem os contratos/licitações; e **comunicar os** interessados acerca do resultado do julgamento, de acordo com o disposto no art. 50 da LCE nº 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 4 de julho de 2024.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

A matéria dos autos refere-se ao exame da Auditoria de Levantamento realizada pela Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias – DFLCP, na Câmara Municipal de Ponta Porã-MS, a fim de verificar de que forma vem sendo realizadas as contratações de solução de tecnologia da informação, durante os exercícios de 2017 a 2021, com intuito de observar se existe algum tipo de planejamento nas suas realizações[1].

Ao final dos trabalhos (RAUD - DFLCP - 78/2022, fls. 75-90), a par dos fatos levantados e relacionados à contratação de tecnologia de informação, a equipe de auditoria identificou as seguintes irregularidades:

> 1) Dentre as contratações de solução de tecnologia da informação, no período de 2017-2021, a modalidade licitatória mais utilizada foi Convite e Dispensa, ocorrendo a Tomada de Preços (TP), em apenas um caso;
>
> 2) Em relação aos procedimentos licitatórios que deveriam ser enviados para análise do controle posterior, pelo fato de atingiram o valor de remessa obrigatória (R$100.000,00), o processo relacionado à Tomada de Preços n. 02/2019 (fls. 26-27) não foi localizado em consulta ao e -TCE;
>
> 3) Ausência do plano anual de contratações de Tecnologia da Informação;
>
> 4) Ausência de criação da equipe de planejamento nas contratações de solução de TI;
>
> 5) Ausência de Estudo Técnico Preliminar – ETP, para verificar a viabilidade técnica e econômica na realização das contratações de solução de TI;
>
> 6) Ausência de comprovação da atuação do fiscal de contrato;
>
> 7) Designação irregular do fiscal do contrato, contrariando a Resolução 11/2017/CM.

Ademais, a equipe de auditoria constatou que a Câmara Municipal necessita evoluir no planejamento das contratações de solução de TI, utilizando-se de normativos que possibilitem ampliar a competitividade dos procedimentos licitatórios de forma que a proposta vencedora seja a mais vantajosa para a administração (fl. 90).

[1] Conforme informações da equipe de auditoria nos autos (fls. 77 e 79) o levantamento foi realizado em formato eletrônico, tendo em vista o período de pandemia ocasionado pela COVID-19, tendo a metodologia se baseado nos processos encaminhados via e-TCE, das respostas e documentos encaminhados a partir das solicitações realizadas nos autos e consulta no site da transparência da Câmara Municipal.

Em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foram devidamente intimados os presidentes da Câmara Municipal (fls. 93-95) os Srs. Otaviano Pires Cardoso (Exercício de 2017), Candido Félix Souza Sabino (Exercícios 2018/2019) e Raphael Modesto Carvalho Rojas (Exercício 2021). Os mesmos compareceram nos autos apresentando justificativas e documentos para compor a instrução processual, bem como o Sr. Vanderlei Avelino, Presidente da Câmara Municipal de Ponta Porã no exercício de 2022 (fls. 103-125; 128-151; 153-176; 178-200)[2].

Diante da resposta dos gestores, a equipe de auditoria (ANA - DFLP - 492/2023, fls. 202-211) manifestou-se de forma conclusiva de que algumas das contratações de soluções de TI foram realizadas de forma irregular[3] devido a escolha equivocada da modalidade licitatória, essa situação pode ter sido ocasionada pela ausência de elaboração do plano anual de contratações. Por fim, a equipe de auditoria sugeriu a reestruturação no quadro de servidores da Câmara Municipal de Ponta Porã, pois a Nova Lei de Licitações, que começou a ser exigida a partir de 1º de abril de 2023, criou novas funções e exigências que podem demandar maior número de servidores capacitados para executá-las (fl. 211).

Por sua vez, a douta Procuradoria de Contas (PAR - 3ª PRC - 956/2023) acolheu as manifestações da DFLCP e opinou no sentido de **recomendar** a Câmara Municipal a realização de ajustes no portal da transparência com a inserção de informações acerca das contratações realizadas, a utilização da modalidade de licitação Pregão, a elaboração de um plano anual de contratações de TI e do Estudo Técnico Preliminar e a designação prévia de fiscais de contrato. Além disso, opinou pela **aplicação de multa** e pela **fixação de prazo** para que o ente apresente cronograma acerca da adoção das recomendações para posterior **monitoramento** das medidas adotadas.

Tudo considerado, passo ao exame da matéria.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Analisados os autos, verifico a importância do tema considerando os constantes questionamentos sobre a efetividade dos gastos públicos, em especial a contratação e prestação de serviços envolvendo tecnologia da informação. Frise-se, ainda, que os

[2] Cabe pontuar que, conforme informações da equipe de auditoria, todos os gestores intimados apresentaram a mesma resposta através da CI nº 9/2022, datada do dia 16/11/2022, que foi elaborada pelo Sr. Jackson Renan Leite de Aguiar, Analista de Licitações e Contratos (fls. 105-110).

[3] A modalidade licitatória escolhida não foi a mais adequada, e, em alguns casos, o valor final (contratos mais prorrogações) ultrapassou o valor máximo estabelecido em lei, bem como o parcelamento de alguns serviços possibilitaram o uso da modalidade Convite em detrimento da modalidade Pregão (fl. 211).

encaminhamentos propostos pela Divisão de Fiscalização não buscam a responsabilização dos gestores, mas o saneamento das impropriedades detectadas, a fim de trazer benefícios à gestão pública e à sociedade em geral.

À par das respostas dos gestores e da manifestação da DFLCP, ficou constatado o que se segue:

ACHADO	SÍNTESE DAS RESPOSTAS DOS GESTORES (fls. 103-125; 128-151; 153-176; 178-200)	MANIFESTAÇÃO TÉCNICA (fls. 202-211)
Nº 1: Opção injustificada pela modalidade convite em detrimento do pregão.	Informou sobre limitações técnicas: número reduzido de servidores no Departamento de TI e de compras, como também de suporte, pois não estão equipados para realizar pregões na modalidade eletrônica. Servidores familiarizados com a utilização da modalidade convite. Algumas licitações estão sendo realizadas na modalidade pregão e o Departamento de Licitações foi orientado a não mais utilizar a modalidade Convite, com exceção dos casos de dispensa. A Câmara está buscando se equipar para realizar pregões eletrônicos.	Legislativo tem o hábito de realizar anualmente procedimento licitatório de serviços que podem ser considerados contínuos, os quais poderiam ser prorrogados. Sugere-se a elaboração do plano anual de contratações de soluções de TI para que os servidores responsáveis por essa atividade possam estudar e se capacitar.
Nº 2: Ausência de envio de documentos de remessa obrigatória.	Remessa nº 38174, Ofício nº 02, ano 2019 ser refere ao envio da documentação de Tomada de Preços 2/2019, peça 47. A documentação foi encaminhada novamente, conforme remessa nº 206425, no ano de 2022, peça 48.	Irregularidade sanada, o processo encontra-se autuado nesta Corte de Contas sob o protocolo 1974294.
Nº 3: Ausência do plano anual de contratações de tecnologia da informação.	A Câmara Municipal elaborou um cronograma de compras para o ano de 2022. Quanto a realização de procedimentos licitatórios distintos para a prestação de serviços que seriam correlatos, de modo que os valores somados não contemplariam o uso da modalidade Convite para contratação, a justificativa foi a de que os serviços licitados em conjunto diminuiriam a concorrência, pois somente uma empresa seria contratada e nem todos os interessados poderiam ser capacitados para ambos os serviços.	Os serviços de filmagem e streaming já foram licitados em conjunto, o que foi questionado é o fato de licitar em separado o serviço de edição de vídeo (fl. 38). Como o jurisdicionado tem o hábito de utilizar a modalidade convite, é necessário se ater ao fato de que o valor final do contrato e de suas possíveis prorrogações, nos casos de prestação de serviços continuados, deve ficar dentro do limite estabelecido em lei. Orienta-se a abstenção de realizar procedimentos licitatórios na modalidade Convite, quando o valor final do contrato e suas prorrogações ultrapassarem o valor estipulado em lei, e que serviços correlatos sejam licitados em conjunto. Sugere-se que seja elaborado o plano anual de contratações de soluções de TI, para uma visão global de suas necessidades.
Nº 4: Ausência de criação da equipe de planejamento nas contratações	Justificou que o quadro de servidores da Câmara Municipal é enxuto e informou que está sendo realizado um novo Plano de Cargos e Carreiras (PCC) que prevê a criação	A Lei nº 14.133/2021 criou a figura do agente de contratação, que será auxiliado por uma equipe de apoio. Desta forma, é necessária a

	de um cargo para o planejamento e estudo de compras e uma melhor estruturação do Departamento de TI.	conclusão do Plano de Cargos e Carreiras (PCC) de forma que a Administração Pública possa preencher as exigências trazidas pela Nova Lei de Licitações, e que os servidores designados estejam devidamente capacitados e treinados.
Nº 5: Ausência de Estudo Técnico Preliminar	Os Gestores confirmam que o ETP não estava sendo elaborado e alegaram que em alguns casos pode ser dispensado, desde que outros documentos constantes nos autos do processo administrativo tragam as exigências necessárias para a realização do procedimento licitatório.	A elaboração do ETP está prevista desde a publicação das Leis nº 8.888/1993 e nº 10.520/2001. A Nova Lei de Licitações estabelece, inclusive, quais são os elementos que devem nele constar. Recomenda-se, dessa forma, que a Câmara Municipal passe a elaborar o ETP para suas próximas contratações.
Nº 6: Ausência de comprovação da atuação do fiscal de contrato na execução dos contratos de TI	Apresentou documentos que demonstram a atuação do fiscal de contratos, peça 49. E informou que quando possível os próximos fiscais de contrato serão os próprios servidores demandantes das aquisições e prestação de serviços.	Irregularidade sanada em relação à demonstração da atuação do fiscal de contratos. Recomenda-se atenção ao princípio da segregação de funções.
Nº 7: Designação irregular do fiscal de contrato	O Gestor informa que orientou o Departamento de Licitações para que os próximos fiscais de contrato sejam designados conforme determina a Resolução nº 11/2017 da Câmara Municipal de Ponta Porã.	A regularidade desse achado só poderá ser verificada com o advento das novas nomeações dos fiscais de contrato, não sanando, a resposta apresentada, o apontamento realizado no relatório de auditoria.

Por todo o exposto, entendo que tais achados de auditoria, de fato, indicam fragilidades e falhas no âmbito das licitações realizadas pelo jurisdicionado. No entanto, não chegam a macular os atos de gestão praticados pelos responsáveis do órgão. Todavia, algumas diretrizes devem ser observadas pelo gestor, tendo em vista que é inquestionável a importância de um bom planejamento para a realização de aquisições públicas, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, considerando todo o arcabouço jurídico e normativo, jurisprudência desta Corte de Contas, como bem pontuou a equipe de auditoria (fls. 79-81), facilitam a aplicabilidade da Nova lei de Licitações. Embora algumas normas sejam destinadas as contratações do Poder Executivo Federal, não sendo assim obrigatórias de aplicação na esfera municipal, entendo que se trata de prática que pode vir a beneficiar a gestão, independente da esfera ou poder.

Nos termos das citadas normas, considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. O planejamento viabiliza o controle administrativo, na medida em que a sua ausência submete os órgãos, instituições e agentes públicos ao risco de cometer atos antieconômicos, ineficientes, ineficazes, sem efetividade, ilegais e/ou imorais, os

quais, dificilmente, serão prevenidos ou combatidos. Contratações públicas adequadas tem relação direta com um bom planejamento, por isso, os documentos produzidos nesta fase devem ser vistos como uma oportunidade para definir os objetivos e prever os principais obstáculos ao seu alcance, fixar medidas de mitigação de riscos e estratégias para o sucesso da contratação, promovendo-a de forma objetiva, e evitando gasto desnecessário de recurso público.

Vale destacar que, no caso do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle[4] (Siafic), deve ser único para utilização tanto do Poder Executivo como pelo Poder Legislativo, podendo ser um sistema próprio (criado pelo próprio Poder Executivo) ou contratado através de terceiros (licitação), mantido e gerenciado pelo Poder Executivo, conforme dispõe o Decreto Federal nº 10.540/2020. Aliás, é necessário um constante diálogo entre os Poderes e, principalmente, para a elaboração e atualização do plano de ação e implantação do Siafic[5].

Por fim, quanto a auditoria de levantamento, de acordo com o art. 27 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, c/c o art. 191, parágrafo único, da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITC/MS), a autoridade competente poderá levantar previamente, no órgão ou entidade sujeitos ao seu controle, os dados, as informações ou os documentos necessários para identificar os instrumentos adequados para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações. Neste sentido, as propostas de encaminhamento pela DFLCP e Ministério Público de Contas ensejam a adoção de boas práticas que devem permear as contratações de solução de Tecnologia da Informação – TI.

Posto isso, em consonância com entendimentos já proferidos por esta Corte de Contas em casos análogos quanto a ausência de planejamento anual de contratações e de plano anual, ausência de elaboração de estudo técnico preliminar, adoção das modalidades convite e tomada de preços para licitar, e ausência de equipe de planejamento para a realização das contratações de solução de TI (AC00 - 46/2023 (TC/13917/2021); AC00 - 246/2023 (TC/14473/2022); AC00 - 886/2023 (TC/13934/2021)), entendo como suficiente, no presente caso, tecer **recomendações** à Câmara Municipal de Ponta Porã, especialmente, para que sejam implementadas as melhorias que foram sugeridas mediante manifestação do Corpo Instrutivo e parecer do Ministério Público de Contas. Ademais, os achados de auditoria apontaram fragilidades e falhas no âmbito dessas contratações que não maculam os atos de gestão praticados, inclusive as licitações e contratações são examinadas individualmente por ocasião da remessa de dados e informações.

---

[4] O SIAFIC corresponde à solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo e tem a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial (art. 1º, § 1º, do Decreto nº 10.540/2020).

[5] No Portal do Jurisdicionado, menu “Perguntas Frequentes” e “Comunicados” constam orientações desta Corte de Contas acerca do SIAFIC para auxiliar os Jurisdicionados.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, substanciada pela manifestação da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias -DFLCP, e pelo parecer da Procuradoria de Contas, Voto:

I – RECOMENDAR ao atual gestor da Câmara Municipal de Ponta Porã-MS, para que adote as medidas necessárias para:

a) Divulgar no Portal da Transparência, em tempo real e em local de fácil identificação, as informações das licitações já deflagradas e os contratos firmados, conforme determina o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), possibilitando maior eficiência na obtenção de dados e o controle social pela sociedade;

b) Elaborar o Plano de Contratações Anual, a fim de que se tenha uma visão geral das necessidades de solução de TI, possibilitando a escolha da melhor modalidade e período para realizar a licitação, uma maior economia financeira e evitando a falta ou carência do objeto licitado;

c) Planejar as contratações e elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) para que o objeto licitado atinja sua finalidade;

d) Designar os fiscais de contrato de forma prévia e/ou contemporânea à formalização do documento, de forma específica, com indicação de um servidor para cada contrato e de preferência, servidores que laborem em área afim ao do contrato para fiscalizarem os contratos/licitações.

II - **COMUNICAR os** interessados acerca do resultado do julgamento, de acordo com o disposto no art. 50 da LCE nº 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 da Relatora, pela recomendação o atual gestor da Câmara Municipal, para que adote as medidas necessárias referente as licitações e contratações.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Conselheiros-Substitutos 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, 4 de julho de 2024.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

KBV /MFGM