Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 419/2026

PROCESSO TC/MS	:	TC/3172/2025
PROTOCOLO	:	2798797
TIPO DE PROCESSO	:	AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	:	MUNICÍPIO DE CASSILÂNDIA
JURISDICIONADO	:	RODRIGO BARBOSA DE FREITAS
RELATOR	:	CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. OBJETO. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. PERÍODO. JANEIRO DE 2025 AO ENCERRAMENTO DA FISCALIZAÇÃO. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA, DA TRANSPARÊNCIA, DA GESTÃO DE RISCOS E DO CONTROLE INTERNO. ACHADOS. AUSÊNCIA DE PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL. REGULAMENTAÇÃO DEFICIENTE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR SEM DETALHAMENTO DE ELEMENTOS MÍNIMOS. INEXISTÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA FISCAIS E GESTORES DE CONTRATOS. AUSÊNCIA DE REGISTROS FORMAIS DAS FISCALIZAÇÕES DURANTE A EXECUÇÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE CENTRAL DE COMPRAS FORMALMENTE CONSTITUÍDA E DE CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DOCUMENTAL. INSUFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO PRÓPRIO DE INSTITUIÇÃO FORMAL DA OUVIDORIA. FRAGILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021. ACOLHIMENTO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

1. Acolhe-se o Relatório de Auditoria de Conformidade, nos termos do art. 28, I e II, da LC n. 160/2012 e, diante das fragilidades estruturais identificadas na implementação da Lei n. 14.133/2021 no Município, expedem-se recomendações e determinações ao jurisdicionado para a adoção das ações corretivas necessárias, fixando-se prazo para a remessa do respectivo plano de ação.

2. Determina-se ao jurisdicionado que: a) Estabeleça regulamentação complementar adequada às necessidades locais, suprindo as omissões normativas identificadas na auditoria, especialmente no que se refere às diretrizes sobre a atuação dos agentes de contratação, fiscais e gestores de contratos, à elaboração dos estudos técnicos preliminares e à formalização e utilização do plano de contratações anual (PCA), nos termos dos arts. 7º, 8º, § 3º, 12, VII, 40 e 174 da Lei n. 14.133/2021; b) Elabore norma específica disciplinando a atuação, designação e responsabilidades dos fiscais e gestores de contratos, assegurando a segregação de funções e o acompanhamento efetivo da execução contratual, inclusive com a formalização dos registros e relatórios de fiscalização, nos termos do art. 117 da Lei n. 14.133/2021; c) Estruture e regulamente central de compras responsável pela padronização de procedimentos, gestão do catálogo de bens e consolidação de demandas, conforme o art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

3. Recomenda-se ao gestor que: a) Avalie e implemente sistema eletrônico integrado de gestão das contratações públicas, preferencialmente com fluxo digital completo, controle de versões, assinatura eletrônica e integração com o PNCP, de modo a fortalecer a rastreabilidade, transparência e a auditabilidade dos processos; b) Regulamente a Ouvidoria Pública Municipal com canais físicos e digitais acessíveis e integração com os demais órgãos de controle, em observância à Lei n. 13.460/2017 e ao art. 169 da Lei n. 14.133/2021; c) Institua diretrizes e critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, incluindo aspectos ambientais, sociais e de análise do ciclo

de vida do objeto, de modo a alinhar as aquisições municipais aos princípios do desenvolvimento nacional sustentável previstos na Lei n. 14.133/2021, bem como estabeleça mecanismos formais de monitoramento e revisão dos riscos identificados na fase de planejamento, em consonância com os arts. 18, X, e 169 da referida lei.
4. Acolhimento do relatório de auditoria. Determinações. Recomendações. Monitoramento.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 28 de setembro a 1° de outubro de 2026, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **acolher** as conclusões do Relatório de Auditoria de Conformidade RAUD-DFCONTRATAÇÕES - 2/2026, nos termos do art. 28, I e II, da LCE 160/2012; **determinar** ao jurisdicionado que adote medidas corretivas e de aprimoramento na gestão das contratações realizadas pelo Município de Cassilândia, com espeque nas ações apresentadas: **1.** Estabeleça regulamentação complementar adequada às necessidades locais, suprindo as omissões normativas identificadas na auditoria, especialmente no que se refere às diretrizes sobre a atuação dos agentes de contratação, fiscais e gestores de contratos, à elaboração dos estudos técnicos preliminares e à formalização e utilização do plano de contratações anual (PCA), nos termos dos arts. 7º, 8º, § 3º, 12, VII, 40 e 174 da Lei 14.133/2021; **2.** Elabore norma específica disciplinando a atuação, designação e responsabilidades dos fiscais e gestores de contratos, assegurando a segregação de funções e o acompanhamento efetivo da execução contratual, inclusive com a formalização dos registros e relatórios de fiscalização, nos termos do art. 117 da Lei 14.133/2021; **3.** Estruture e regulamente central de compras responsável pela padronização de procedimentos, gestão do catálogo de bens e consolidação de demandas, em conformidade com o art. 181 da Lei 14.133/2021; **recomendar** ao gestor responsável que: **1.** Avalie e implemente sistema eletrônico integrado de gestão das contratações públicas, preferencialmente com fluxo digital completo, controle de versões, assinatura eletrônica e integração com o PNCP, de modo a fortalecer a rastreabilidade, transparência e a auditabilidade dos processos; **2.** Regulamente a Ouvidoria Pública Municipal com canais físicos e digitais acessíveis e integração com os demais órgãos de controle, em observância à Lei 13.460/2017 e ao art. 169 da Lei 14.133/2021; **3.** Institua diretrizes e critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, incluindo aspectos ambientais, sociais e de análise do ciclo de vida do objeto, de modo a alinhar as aquisições municipais aos princípios do desenvolvimento nacional sustentável previstos na Lei 14.133/2021, bem como estabeleça mecanismos formais de monitoramento e revisão dos riscos identificados na fase de planejamento, em consonância com o art. 18, X, e art. 169 da referida lei; **fixar o prazo de 120 dias**, para que o jurisdicionado remeta ao Tribunal de Contas, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias e responsáveis à implantação das recomendações e determinações exaradas, caso ainda não implementadas; determinar o **monitoramento** pelo TCE/MS/DFCONTRATAÇÕES acerca da efetividade das medidas adotadas, principalmente quanto ao plano de contratações anual, nos termos do art. 31 da LCE 160/2012; e **intimar** os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da LCE 160/2012.

Campo Grande/MS, 1° de outubro de 2026.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se de Auditoria de Conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Cassilândia, de responsabilidade do Sr. Rodrigo Barbosa de Freitas, prefeito, tendo como objetivo avaliar a governança, transparência, gestão de riscos e controle interno nas contratações públicas, visando assegurar práticas de liderança, acesso à informação, mitigação de riscos e conformidade para prevenção de fraudes, conforme regulamentações e Lei Federal 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei 14.133/2021).

A Divisão de Fiscalização de Contratações Públicas (DFCONTRATAÇÕES), emitiu o relatório de auditoria RAUD-DFCONTRATAÇÕES-2/2026 (pç. 51) e consignou que, o escopo da auditoria corresponde ao total de R$ 52.441.842,54, decorrentes dos processos de contratações vigentes e procedimentos licitatórios realizados, relativos ao período entre janeiro a agosto de 2025.

Não foram consideradas as contratações de natureza de engenharia, saúde e educação, bem como, procedimentos cancelados, desertos ou fracassados.

Considerando a amplitude do universo fiscalizado e a diversidade das modalidades de contratação envolvidas, adotou-se a técnica de amostragem, fundamentada em critérios de materialidade e relevância, que totalizou R$ 5.028.948,95 representando aproximadamente 9,59% do valor total do objeto da fiscalização.

A amostra selecionada contempla pregões presenciais e eletrônicos, concorrências e contratações diretas (dispensa e inexigibilidade), refletindo o perfil das contratações mais materiais do período e permitindo testes substantivos e de controle.

Buscando assegurar a cobertura dos principais pilares da conformidade das contratações públicas, as questões de auditoria, devidamente apresentadas no “item 3” do RAUD-DFCONTRATAÇÕES 2/2026, foram assim estruturadas:

> QA01. A governança das contratações e a gestão de riscos estão sendo implementadas de forma eficaz no órgão?
>
> QA02. Os processos de planejamento das contratações garantem eficiência e conformidade com a legislação vigente?
>
> QA03. Os mecanismos de controle interno asseguram a integridade e a conformidade das contratações realizadas pelo órgão?
>
> QA04. O ente adota sistema eletrônico para gestão de processos e documentos de contratações, com os melhores recursos tecnológicos para produção e disponibilidade de dados?
>
> QA05. Os instrumentos de transparência e accountability promovem a publicidade e o controle social das contratações?
>
> QA06. Os riscos associados às contratações públicas estão sendo adequadamente identificados, avaliados e tratados?

No curso dos trabalhos, conforme detalhado no “item 4” do RAUD-DFCONTRATAÇÕES 2/2026, foram identificadas e presentadas as respostas às questões de auditoria investigadas, considerando as evidências coletadas, os critérios normativos aplicáveis e os impactos identificados, sendo que, os achados podem se referir ao conteúdo de mais de uma questão de auditoria, destacando-se:

> Ach01: Ausência de elaboração e publicação do Plano de Contratações Anual (PCA);
>
> Ach02: Regulamentação municipal do estudo técnico preliminar (ETP) deficiente por não detalhar os elementos mínimos exigidos pela lei 14133/2021;
>
> Ach03: Inexistência de regulamentação e procedimentos formais relativos à atuação e competências de fiscais e gestores de contratos;
>
> Ach04: Ausência de regulamentação e instituição de central de compras;
>
> Ach05: Ausência de catálogo eletrônico de padronização próprio;
>
> Ach06: Ausência de sistema integrado de gestão documental nas contratações públicas;
>
> Ach07: Insuficiência de informações nos processos administrativos;
>
> Ach08: Ausência de instituição formalizada da ouvidoria – lei de criação.

O relatório preliminar de fiscalização (pçs. 8/9) foi apresentado formalmente à gestão do Município de Cassilândia com a finalidade de comunicar os resultados parciais dos trabalhos de fiscalização, indicando medidas corretivas a serem implementadas e prazos para sua efetivação. No entanto, o gestor municipal não se manifestou acerca desse relatório preliminar.

As análises realizadas pela DFCONTRATAÇÕES demonstram que persistem fragilidades na implementação da Lei 14.133/2021, especialmente no tocante à regulamentação local, ao planejamento das contratações, à fiscalização da execução contratual, à adoção de soluções tecnológicas integradas e à institucionalização de instâncias essenciais ao sistema de governança e controle.

Como resultado, foram apresentadas propostas visando a superação das impropriedades identificadas, ao fortalecimento do ambiente de governança das contratações públicas e à indução de práticas compatíveis com os princípios da legalidade, eficiência, transparência, economicidade e *accountability*, de modo a contribuir para a adequada implementação do novo marco legal no âmbito do Município.

De ordem (pç. 53), dispensada a intimação do jurisdicionado, seguiram os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), para emissão de parecer.

O representante da Procuradoria de Contas se posicionou por meio do parecer PAR-7ªPRC-2869/2026 (pç. 54), opinando pela procedência dos achados de auditoria e pela necessidade de determinação e recomendação ao gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Cassilândia.

Ressalta que, no relatório de auditoria não há indicação de irregularidades graves passíveis de penalização, sendo razoável a fixação de prazo para que o gestor

promova a regulamentação e ao cumprimento das determinações, comprovando os atos praticados.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

Atendidos os pressupostos regimentais, passa-se ao exame do feito, voltado à auditoria de conformidade que teve por objeto geral, avaliar o grau de maturidade institucional da Prefeitura Municipal de Cassilândia quanto à implementação da Lei 14.133/2021, com ênfase na conformidade dos processos de contratação pública realizados sob sua vigência.

A fiscalização, com foco na governança, transparência, gestão de riscos e controle interno, concentrou-se em verificar se as contratações no município estão sendo conduzidas de forma eficiente, transparente e conforme as diretrizes normativas aplicáveis.

Em consonância com os achados apurados ao longo do trabalho de auditoria de conformidade, a aplicação do índice de maturidade na implementação da Lei 14.133/2021 (IMIL)[1] enquadra o Município de Cassilândia no nível insuficiente de maturidade, com deficiências mais acentuadas nas dimensões relacionadas ao planejamento das contratações e à adoção de recursos tecnológicos.

Nesse contexto, os resultados demonstraram que, embora a administração municipal tenha promovido iniciativas pontuais voltadas à adequação ao novo regime jurídico das contratações públicas, persistem fragilidades estruturais relevantes na implementação da Lei 14.133/2021, especialmente no tocante à regulamentação local, ao planejamento das contratações, à fiscalização da execução contratual, à adoção de soluções tecnológicas integradas e à institucionalização de instâncias essenciais ao sistema de governança e controle.

Como visto, o relatório de auditoria de conformidade (pç. 51), tendo por base as diretrizes estabelecidas na matriz de planejamento, concluiu que o Município de Cassilândia não possuía o plano de contratação anual (PCA) implementado para o exercício de 2025, o que configura fragilidade nas práticas de controle previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

O citado art. 169, trata sobre o controle das contratações, que incide tanto na fase licitatória quanto na fase de execução contratual, e dispõe que, as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, além de estar subordinadas ao controle social e sujeitar-se às linhas de defesa ali descritas.

[1] com base na metodologia adaptada do Índice de Maturidade na Implementação da Nova Lei de Licitações (IMIL), fundamentada no questionário elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A Lei 14.133/2021 destaca o plano de contratações anual como instrumento voltado à consolidação prévia das demandas e ao alinhamento das aquisições com a estratégia institucional, em consonância com as diretrizes de governança estabelecidas no art. 11, parágrafo único, e com os instrumentos de planejamento previstos no art. 12, VII da referida norma.

O MPC sustenta que, apesar de facultativo e inserto na esfera do poder discricionário do administrador, o princípio da motivação exige que ele justifique ao não adotar o plano de contratações anual (PCA), destacando que se trata de importante instrumento de planejamento, visto que referido plano atende a diversos princípios fundamentais contemplados no art. 5º da nova Lei de Licitações.

Ante isto, recomenda-se à Administração Municipal que elabore e institua formalmente o PCA, ou instrumento equivalente de planejamento integrado das contratações, com definição de responsabilidades, procedimentos e periodicidade de atualização, assegurando a consolidação prévia das demandas e o alinhamento com o planejamento orçamentário. Ainda, uma vez instituído o PCA, que seja devidamente publicado nos meios oficiais adotados pelo Município e no portal nacional de contratações públicas, em observância às diretrizes de transparência, conforme disposto pela Lei 14.133/2021.

Com relação à regulamentação municipal quanto ao estudo técnico preliminar (ETP), a fiscalização constatou que o Decreto Municipal 3.689/2022, apresenta deficiências ao deixar de detalhar elementos mínimos conforme exigidos pela Lei 14.133/2021.

Tal omissão normativa, pode comprometer a qualidade das contratações públicas e dificultar a fiscalização pelos órgãos de controle e, como consequência, o aumento do risco de que os procedimentos licitatórios e contratuais sejam conduzidos de forma não padronizada ou com vícios de planejamento e instrução processual. O que contraria o princípio da eficiência.

Recomenda-se, portanto, a revisão do Decreto 3.689, de 23 de março de 2022 (Decreto 3.689/2022), para incluir no texto normativo os elementos mínimos exigidos para a elaboração do ETP, como a descrição da necessidade, os requisitos da contratação, as alternativas possíveis, a estimativa de custos, entre outros. Recomenda-se, inclusive, promover treinamento e capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração do ETP, a fim de garantir a aplicação uniforme e adequada das diretrizes estabelecidas, elaboração de manuais ou guias práticos e implementar mecanismos de controle interno para verificar a conformidade dos ETP's elaborados com as diretrizes normativas e identificar oportunidades de melhoria (monitoramento e avaliação).

Além disso, constatou-se a ausência de regulamentação específica que detalhe as regras e procedimentos formais de atuação e competências para fiscais e gestores de contratos, conforme exigido pelo art. 8º, § 3º, da Lei 14.133/2021.

Conforme bem destacou o MPC, os contratos administrativos - regulados pelas regras de Direito Público - preveem prerrogativas (também chamadas de cláusulas exorbitantes) à Administração Pública, haja vista a supremacia/defesa do interesse público. Dentre as prerrogativas consta a fiscalização da execução dos contratos. Portanto, a obrigatoriedade da fiscalização e do acompanhamento da execução dos contratos administrativos deve ser analisada à luz do princípio constitucional da eficiência (*caput* do art. 37 da CF).

A atuação de fiscais e gestores de contratos trata-se de medida essencial para assegurar a eficiência, a transparência e a legalidade na gestão dos contratos administrativos, com fundamento no art. 117 da Lei 14.133/2021, que prevê que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º da Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

Note-se, a eficiência de um contrato está diretamente relacionada com o acompanhamento de sua execução. Nesse sentido, portanto, a segura fiscalização da execução dos contratos administrativos é satisfeita com a ocorrência de dois elementos: a designação formal do representante da Administração e o registro formal das ocorrências da execução do contrato.

A ausência de registros formais e sistemáticos das ocorrências e das providências adotadas durante a execução contratual compromete os princípios da governança pública, especialmente transparência, responsabilização e gestão orientada para resultados, conforme previsto no parágrafo único do art. 11 da mesma Lei.

De modo que, indispensável o registro das fiscalizações, não apenas para cumprir as exigências legais, mas também para mitigar riscos operacionais, reforçar a segurança jurídica dos atos administrativos, subsidiar decisões fundamentadas e garantir a efetividade e eficiência das contratações públicas, em alinhamento com os princípios da governança e da boa administração pública.

O relatório de auditoria de conformidade também concluiu que o Município não possui uma central de compras formalmente constituída para unificar as aquisições públicas.

Conforme dispõe a Lei 14.133/2021, em especial os arts. 5º, 11, 19 e 181, a administração pública deve estruturar suas contratações com base no planejamento, na eficiência, na economicidade, na padronização e, sempre que possível, na centralização das aquisições, com vistas à melhoria da governança e à otimização do uso dos recursos públicos.

A inexistência de uma central de compras formalmente instituída indica desconformidade em relação às diretrizes e princípios da governança pública, bem como, compromete o alinhamento do Município às boas práticas previstas na Lei 14.133/2021, fragiliza o ambiente de controle, dificulta o planejamento integrado das contratações e limita a obtenção de ganhos de escala, padronização e racionalização das aquisições públicas.

No destaque do MPC, a central de compras atua como um órgão unificado que centraliza os procedimentos licitatórios de todas as secretarias e autarquias do município. Sua ausência acarreta deseconomia de escala (perda de poder de barganha), redundância de esforço administrativo e dificuldade de padronização, enquanto que, a centralização de compras facilita o controle e a transparência, pois, quando o município carece dessa estrutura o Controle Interno tem muito mais dificuldade para auditar dezenas de processos espalhados por diferentes setores do que acompanhar o fluxo de uma central especializada.

Inobstante a fiscalização tenha verificado a concentração das atividades de licitação e compras nos setores vinculados à Secretaria Municipal de Administração e

Planejamento (nos termos da Lei 2.472/2025[2]), tal arranjo organizacional não se confunde com a instituição formal de uma central de compras, na medida em que inexiste ato normativo específico que discipline sua criação, competências, fluxos, responsabilidades e mecanismos de coordenação das aquisições no âmbito municipal.

Mais a mais, o relatório de auditoria mostra ainda que, o Município de Cassilândia não implementou catálogo eletrônico de padronização próprio e que também não adotou o catálogo do Poder Executivo Federal, em desconformidade com o disposto no art. 19, II e §1º e art. 40, §1º, I, ambos da Lei 14.133/2021, além de afrontar os princípios da eficiência, do planejamento e da governança pública previstos nos arts. 11 e 18 da mesma Lei.

Fato que prejudica a uniformização das aquisições de bens e serviços, dificulta o controle interno, a comparação de preços e a gestão eficiente dos processos licitatórios, impactando diretamente a eficiência das compras públicas locais.

Conforme destacou-se, a existência e utilização do catálogo eletrônico de padronização é fundamental para potencializar a racionalização e eficiência das compras e contratações pela administração pública, visto que, reduz o tempo e esforços das áreas técnicas dos órgãos na fase preparatória da licitação, além de potencializar a qualidade e a maior economia nas compras e contratações.

De fato, tal ferramenta tem por objetivo ganhos econômicos e de qualidade e redução de riscos com a potencial centralização de compras e contratações de itens padronizados. Além disso, o catálogo eletrônico apresenta função de uniformização e simplificação de procedimentos administrativos, documentando soluções tidas como satisfatórias pela administração.

Ou seja, sua ausência compromete a uniformização das aquisições de bens, serviços e obras, prejudica a padronização de especificações, a eficiência das compras, a comparabilidade de preços e a consistência documental na fase interna das licitações. Pode, ainda, comprometer a eficiência, a segurança jurídica e a economicidade dos procedimentos, além de dificultar o controle interno e a fiscalização externa. Essa lacuna também representa risco de assimetria de informações entre os licitantes, contrariando os princípios da isonomia e da publicidade.

Recomenda-se, portanto, que o Município adote providências para implementar o catálogo eletrônico próprio de padronização ou, alternativamente, formalize a adesão ao catálogo eletrônico do Poder Executivo Federal, de modo a fortalecer o planejamento das contratações, promover maior economicidade, melhorar a qualidade das especificações e assegurar maior transparência e segurança jurídica nos procedimentos licitatórios.

Outro achado, refere-se à ausência de sistema eletrônico integrado de gestão documental capaz de assegurar a tramitação completa, padronizada e rastreável dos processos de contratação pública, abrangendo as fases de planejamento, seleção do fornecedor, formalização, execução e fiscalização contratual.

[2] Lei n. 2.472, de 04 de abril de 2025, que trata da reorganização da estrutura administrativa do Poder Executivo de Cassilândia/MS, estabelece no art. 19, VIII, que compete à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento executar as atividades relacionadas à aquisição, padronização, guarda, distribuição e controle de todo o material utilizado pela administração.

Os processos administrativos analisados, tramitam majoritariamente em meio físico, com digitalizações pontuais, não padronizadas e dissociadas de fluxo eletrônico estruturado. A ausência de infraestrutura informatizada interna adequada limita a capacidade do ente municipal de promover a publicidade tempestiva, organizada e confiável das informações relativas às contratações públicas, ampliando o risco de inconsistências, atrasos na divulgação e restrições ao controle social.

A fiscalização observou padrão recorrente de instrução documental fragmentada, caracterizado pela ausência de numeração eletrônica única, pela juntada de documentos digitalizados sem indexação por metadados, pela inexistência de controle de versões e pela ausência de histórico automatizado de tramitação e de registros formais das decisões adotadas ao longo do ciclo da contratação.

Destacou-se que, do ponto de vista operacional e administrativo, a gestão documental predominantemente manual ou não integrada eleva o risco de extravio de documentos, perda de informações relevantes, inconsistências na instrução processual e falhas no controle dos prazos e das fases da contratação. Também dificulta a atuação do controle interno, a realização de auditorias e inspeções e a integração com sistemas externos, como o portal nacional de contratações públicas (PNCP), em prejuízo à transparência, à *accountability* e à eficiência administrativa.

De fato, esse cenário compromete a rastreabilidade dos atos administrativos, fragiliza a integridade documental e dificulta a verificação da conformidade dos procedimentos, tanto pela Administração quanto pelos órgãos de controle.

A Lei 14.133/2021 estabelece, em seu art. 12, inciso VI, que os atos administrativos devem ser preferencialmente digitais, permitindo sua produção, comunicação, armazenamento e validação por meio eletrônico. Ademais, citado artigo, assim como o art. 174 da referida lei, fixam diretrizes de governança das contratações públicas apoiadas em recursos tecnológicos, voltadas à organização, à confiabilidade, à auditabilidade e à ampla disponibilização das informações e dados relativos às contratações.

Adicionalmente, a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, impõe à administração pública o dever de assegurar divulgação ativa de informações de interesse coletivo ou geral, preferencialmente por meio eletrônico, de modo a atender às diretrizes de governança, eficiência, transparência e segurança jurídica, bem como, aos princípios e deveres relacionados ao processo administrativo e ao acesso à informação.

Conforme evidenciado nos processos examinados e relacionados no RAUD-DFCONTRATAÇÕES-2/2026, a fiscalização identificou insuficiência de informações e fragilidades relevantes na instrução dos processos administrativos de contratação do Município de Cassilândia.

Constatou-se que os estudos técnicos preliminares não apresentam, de forma consistente, as estimativas de quantitativos devidamente fundamentadas, tampouco demonstram a metodologia adotada para a definição das quantidades demandadas.

Verificou-se, ainda, ausência de vinculação efetiva das contratações ao plano de contratações anual referente ao exercício de 2025, bem como a inexistência de política estruturada de identificação, avaliação e monitoramento dos riscos associados às contratações.

Não foram identificados os documentos que dão suporte à pesquisa de mercado, fragilizando a justificativa dos preços estimados e comprometendo a análise da economicidade das contratações.

No que se refere à fase de execução contratual, constatou-se ausência de documentos essenciais à comprovação dos estágios da despesa pública, bem como a inexistência de relatórios de fiscalização contratual, em desacordo com as boas práticas de governança e controle.

Ademais, nos processos analisados, não se verificou a inclusão de cláusulas, exigências técnicas ou justificativas que evidenciem a consideração de critérios de sustentabilidade nas contratações analisadas, seja na definição do objeto, na especificação técnica, na pesquisa de preços ou na execução contratual. A inexistência de diretrizes e procedimentos formais voltados à sustentabilidade, limita a utilização do poder de compra estatal como instrumento indutor de práticas ambientais e sociais responsáveis, em desconformidade com os princípios e objetivos estabelecidos na Lei 14.133/2021.

Nesse contexto, as fragilidades constatadas evidenciam deficiências na governança dos processos de contratação, comprometendo a rastreabilidade das decisões administrativas, a transparência e a prestação de contas, além de expor a Administração a riscos de ineficiência, insegurança jurídica e não conformidade. Tais impropriedades afrontam os arts. 5º, 11, parágrafo único, 12, inciso VII, 18, 23, 117 e 169, todos da Lei 14.133/2021.

No que cinge à Ouvidoria Municipal, conforme informado, o Município de Cassilândia dispõe de atendimento em formato presencial, bem como de canal eletrônico (atendimento ao cidadão) disponível no sítio[3] oficial do município.

Todavia, nos termos da legislação aplicável, a ouvidoria pública exige previsão legal ou normativa específica, pois, constitui instrumento essencial de transparência ativa, controle social e aprimoramento da gestão.

A fiscalização identificou a inexistência de ato normativo próprio de instituição formal da ouvidoria municipal, disciplinando sua estrutura, competências, atribuições, fluxos de tratamento das manifestações, garantias de funcionamento e mecanismos de prestação de contas. Dessa forma, em desacordo com os arts. 13 e 14 da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017 (Lei 13.460/2017) e com as diretrizes de governança previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Dispondo sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, os mencionados arts. 13 e 14 da Lei 13.460/2017 estabelecem que as ouvidorias têm como atribuições promover a participação do usuário na administração pública, receber, analisar e responder às manifestações, propor melhorias na prestação dos serviços e elaborar relatórios de gestão, consolidando informações relevantes para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Sob a ótica da governança das contratações públicas, o art. 169 da Lei 14.133/2021 estabelece modelo baseado em linhas de defesa e mecanismos de controle, no qual a ouvidoria exerce papel transversal relevante ao subsidiar os controles interno e externo por meio das informações oriundas do controle social.

[3] Com direcionamento para a plataforma https://esic.ooltvx.com.br/ouvidoria/?codeDB=2 .

A inexistência de Ouvidoria legalmente instituída compromete esse fluxo informacional, fragilizando a atuação preventiva do Controle Interno, da Assessoria Jurídica e do próprio sistema de governança das contratações.

A ausência de instituição formalizada de Ouvidoria compromete a transparência, a eficiência e a efetividade da administração pública municipal, dificulta a participação dos usuários na avaliação e no aprimoramento dos serviços públicos e enfraquece os mecanismos de *accountability*, em afronta aos princípios constitucionais da publicidade, eficiência, moralidade e transparência, previstos no art. 37, *caput*, da CF.

Em razão disso, cabe recomendação para que a Administração Municipal adote as providências administrativas e legais necessárias à instituição e regulamentação formal da Ouvidoria Pública Municipal, em conformidade com a legislação vigente.

Por fim, ante todo esse contexto fático, corroborando proposta formulada pela DFCONTRATAÇÕES e pelo MPC, mostra-se necessário incluir recomendação à administração municipal de Cassilândia, para que implemente as melhorias sugeridas ao cumprimento das exigências legais que, posteriormente, poderão ser verificadas por meio dos instrumentos de fiscalização da Corte de Contas.

Impõe-se, portanto, acolher o Relatório de Auditoria RAUD-DFCONTRATAÇÕES-2/2026 (peça 51) e aprovar sua proposta de encaminhamento, com a expedição das recomendações e determinações ao jurisdicionado para adoção e cumprimento das ações corretivas relacionadas à implementação das normas vigentes sobre contratações públicas, especialmente da Lei n.º 14.133/2021.

Cabe, ainda, o monitoramento por parte desta Corte de Contas, por meio dos instrumentos de fiscalização previstos nos arts. 26 a 31 da Lei Complementar Estadual 160, de 2 de janeiro de 2012 (LCE 160/2012), uma vez que, a comprovação das melhorias sugeridas e cumprimento das medidas adotadas se tornam indispensáveis para análise da regularidade e legalidade das futuras contratações realizadas pelo Município de Cassilândia.

São as razões que fundamentam o voto.

DISPOSITIVO

Ante o todo exposto, acompanhando o entendimento da Divisão de Fiscalização de Contratações Públicas e do Ministério Público de Contas, **voto** por:

I- ACOLHER as conclusões do Relatório de Auditoria de Conformidade RAUD-DFCONTRATAÇÕES - 2/2026, nos termos do art. 28, incisos I e II, da LCE 160/2012;

II- DETERMINAR ao jurisdicionado, para que adote medidas corretivas e de aprimoramento na gestão das contratações realizadas pelo Município de Cassilândia, com espeque nas ações apresentadas:

1. Estabeleça regulamentação complementar adequada às necessidades locais, suprindo as omissões normativas identificadas na auditoria, especialmente no que se refere às diretrizes sobre a atuação dos agentes de contratação, fiscais e gestores de contratos, à elaboração dos estudos técnicos preliminares e à

formalização e utilização do plano de contratações anual (PCA), nos termos dos arts. 7º, 8º, § 3º, 12, VII, 40 e 174 da Lei 14.133/2021;

2. Elabore norma específica disciplinando a atuação, designação e responsabilidades dos fiscais e gestores de contratos, assegurando a segregação de funções e o acompanhamento efetivo da execução contratual, inclusive com a formalização dos registros e relatórios de fiscalização, nos termos do art. 117 da Lei 14.133/2021;

3. Estruture e regulamente central de compras responsável pela padronização de procedimentos, gestão do catálogo de bens e consolidação de demandas, em conformidade com o art. 181 da Lei 14.133/2021.

III- RECOMENDAR ao gestor responsável, para que:

1. Avalie e implemente sistema eletrônico integrado de gestão das contratações públicas, preferencialmente com fluxo digital completo, controle de versões, assinatura eletrônica e integração com o PNCP, de modo a fortalecer a rastreabilidade, transparência e a auditabilidade dos processos;

2. Regulamente a Ouvidoria Pública Municipal com canais físicos e digitais acessíveis e integração com os demais órgãos de controle, em observância à Lei 13.460/2017 e ao art. 169 da Lei 14.133/2021;

3. Institua diretrizes e critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, incluindo aspectos ambientais, sociais e de análise do ciclo de vida do objeto, de modo a alinhar as aquisições municipais aos princípios do desenvolvimento nacional sustentável previstos na Lei 14.133/2021, bem como estabeleça mecanismos formais de monitoramento e revisão dos riscos identificados na fase de planejamento, em consonância com o art. 18, inciso X, e art. 169 da referida lei.

IV- FIXAR o prazo de 120 dias, para que o jurisdicionado remeta ao Tribunal de Contas, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias e responsáveis à implantação das recomendações e determinações exaradas, caso ainda não implementadas;

V- DETERMINAR o monitoramento pelo TCE/MS/DFCONTRATAÇÕES acerca da efetividade das medidas adotadas, principalmente quanto ao plano de contratações anual, nos termos do art. 31 da LCE 160/2012;

VI- INTIMAR os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da LCE 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, por acolher as conclusões do relatório de auditoria de conformidade, determinar ao jurisdicionado, recomendar ao gestor responsável, fixar prazo para que o jurisdicionado remeta o plano de ação, e determinar o monitoramento da efetividade das medidas adotadas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Bryan Lucas Reichert Palmeira.

Campo Grande/MS, 1º de outubro de 2026.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS / VAB