ACÓRDÃO - AC00 - 1634/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/14694/2022
PROTOCOLO	: 2203499
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE NAVIRAI
JURISDICIONADA	: RHAIZA REJANE NEME DE MATOS
ADVOGADA	: GORETH DE AGUIAR OAB-MS 13.297
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – EXECUTIVO MUNICIPAL – OBJETO – VERIFICAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS – ACHADOS – MEDIDAS A SEREM ADOTADAS – ELABORAÇÃO DE LEGISLAÇÃO PRÓPRIA PARA REGULAMENTAR O EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE FISCAL E GESTOR DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – ELABORAÇÃO DE NORMATIVO QUE ESTABELEÇA REGRAS DE DESIGNAÇÃO DO GESTOR E FISCAL DE CONTRATOS – OBSERVAÇÃO DE ÁREA DE FORMAÇÃO/ATUAÇÃO DO SERVIDOR – OBSERVAÇÃO DE DISPOSTO NAS INSTRUÇÕES, CARTILHAS E LEGISLAÇÃO LOCAL NO QUE DIZ RESPEITO À FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS – INCLUSÃO NA REDAÇÃO DAS PORTARIAS DE DESIGNAÇÃO DE FISCAL DE CONTRATO DE INFORMAÇÕES REFERENTES À FORMAÇÃO DO SERVIDOR – ELABORAÇÃO DE PLANOS ANUAIS DE CAPACITAÇÃO – ELABORAÇÃO PELOS FISCAIS DE RELATÓRIO CONCLUSIVO ACERCA DA PRESENÇA OU NÃO DE INTERCORRÊNCIAS LEVES, MODERADAS OU GRAVES – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

Os achados consignados no relatório de auditoria, que realizada no Executivo Municipal, tendo como objeto a verificação da regulamentação e execução da fiscalização dos contratos, ensejam as determinações e recomendações cabíveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 27 a 30 de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **determinar** à Srª. **Rhaiza Rejane Neme de Matos**, atual Prefeita de Naviraí, ou a quem sucedê-la no cargo, que adote medidas no sentido de: **a.** elaborar legislação própria para regulamentar o exercício das atividades de fiscal e gestor de contratos administrativos; **b.** elaborar normativo que estabeleça regras de designação do gestor e fiscal de contratos, distinguindo-os e estabelecendo que na designação dos fiscais seja, sempre que possível, observada a área de formação/atuação do servidor, a fim de que a fiscalização seja mais efetiva; **c.** observar o disposto nas instruções, cartilhas e legislação local no que diz respeito à fiscalização dos contratos; **recomendar** à Srª. **Rhaiza Rejane Neme de Matos**, atual Prefeita de Naviraí, ou a quem sucedê-la no

cargo, que: **a.** passe a incluir na redação das portarias de designação de fiscal de contrato informações referentes à formação do servidor, a fim de confrontá-la com a natureza do objeto a ser fiscalizado; **b.** sejam elaborados planos anuais de capacitação e ofertados mais cursos específicos, a fim de aprimorar a fiscalização dos contratos no Município; **c.** no encerramento de cada contrato, seja elaborado pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação; e **fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias** contados da data da intimação dos responsáveis, para que comprovem nesses autos a adoção das medidas determinadas no inciso **I** dos termos dispositivos deste Voto, convindo alertar que eventual descumprimento ensejará a apuração de responsabilidade com possibilidade aplicação de multa, nos termos do art. 41 e seguintes, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012.

Campo Grande, 30 de novembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos refere-se ao exame da Auditoria de Conformidade instrumentalizada no Relatório RAUD 107/2022, realizada pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (DFLCP), tendo como objeto a verificação da regulamentação e execução da fiscalização dos contratos pela Prefeitura Municipal de Naviraí, no ano de 2022.

A DFLCP notificou a Srª. Rhaiza Rejane Neme de Matos, atual Prefeita de Naviraí, que compareceu nos autos apresentando informações e documentos para compor a instrução processual (fls. 14-121).

Diante do que foi apresentado pela gestora, a equipe de auditores da DFLCP concluiu pela irregularidade dos atos praticados no âmbito da fiscalização da execução contratual de Naviraí, bem como propôs a expedição de determinações, recomendações e multa à jurisdicionada (RAUD – DFLCP 107/2022 – pç. 18, fls. 122-132).

Na sequência, uma nova intimação foi expedida para a jurisdicionada, que na ocasião trouxe aos autos novas justificativas e documentos (fls. 139-146).

Ao reavaliar o caderno processual, a DFLCP concluiu pela ratificação do entendimento previamente exarado no RAUD 107/2022 (Análise ANA 2145/2023 - pç. 28, fls. 148-152).

Por fim, o membro do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR 3ª PRC 2912/2023, no qual opinou pela adoção do seguinte julgamento (pç. 29, fls. 153-159):

> **I – Pela Recomendação à Prefeitura Municipal de Naviraí para que**:
>
> **a)** Elabore regulamento próprio para a função de fiscal do contrato, estabelecendo a função de fiscal de contrato e quais são os requisitos mínimos para a sua nomeação e atuação;
>
> **b)** Forneça capacitação para os servidores atuarem como fiscal de contratos e caso o município não tenha condições financeiras para custear cursos de capacitação, orientar a participação nos cursos oferecidos pelo próprio Tribunal de Contas, que fornece diversos cursos gratuitos e à distância;
>
> **c)** Mantenha nos autos dos processos administrativos relatórios circunstanciados de acompanhamento da execução dos serviços ou dos bens entregues/relatório de fiscalização ou documento equivalente que demonstre o acompanhamento realizado pelo fiscal de contrato à execução contratual;
>
> **d)** No encerramento de cada contrato, seja elaborado pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação.

II – Pela Fixação de Prazo à Prefeitura Municipal de Naviraí para que remeta ao Tribunal de Contas Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas, caso ainda não implementadas, sob pena de aplicação de multa, para posterior **monitoramento** acerca da efetividade das medidas adotadas, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018;

III – Pela Comunicação do teor do Relatório de Auditoria e das deliberações que se seguirem a todos os interessados.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Compulsando o Relatório de Auditoria RAUD DFLCP nº 107/2022 e os demais documentos nele encartados, a equipe técnica de auditores analisou como o Município de Naviraí regulamenta e executa a função de fiscalização de contratos, no exercício de 2022.

Ao final dos trabalhos, foram constatadas as seguintes impropriedades no RAUD – DLFPC 107/2022 (pç. 18 fl. 131):

Achado 1: Ausência de regulamentação da atividade de fiscalização de contratos;

Achado 2: Ausência de regramento específico para a designação do gestor e fiscal de contratos, funções estas exercidas pelo mesmo servidor. Exercício da atividade de fiscalização por servidor de formação não comprovadamente compatível com o objeto da contratação;

Achado 3: Ausência de algumas informações referentes ao servidor no “Ato de Designação dos Fiscais”;

Achado 4: Oferta insuficiente de cursos de formação/capacitação de fiscais de contratos;

Achado 5: Fiscalização falha, ausência de padronização e de demonstração da efetiva realização da atividade fiscalizatória;

Achado 6: Inexistência de parecer conclusivo acerca da ausência ou presença de intercorrências que maculem a contratação e inviabilizem eventual prorrogação contratual;

Em razão do exposto, os auditores propuseram a adoção das medidas a seguir relacionadas (fl. 132):

> 1) Sejam determinados ao gestor:
>
> 1.a) a elaboração de legislação interna própria a regulamentar o exercício das atividades de fiscal e gestor de contratos administrativos;
>
> 1.b) a elaboração de normativo que estabeleça regras de designação do gestor e fiscal de contratos, distinguindo-os e estabelecendo que na designação dos fiscais seja, sempre que possível, observada a área de formação/de atuação do servidor a fim de que a fiscalização seja mais efetiva;
>
> 1.c) a observância do disposto nas instruções, cartilhas e legislação local no que diz respeito à fiscalização dos contratos.
>
> 2) Seja recomendado ao gestor:
>
> 2.a) que passe a incluir na redação das portarias de designação de fiscal de contrato informações referentes à formação do servidor, a fim de confrontá-la com a natureza do objeto a ser fiscalizado.
>
> 2.b) que sejam elaborados planos anuais de capacitação e ofertados mais cursos específicos, a fim de aprimorar a fiscalização dos contratos no Município.
>
> 2.c) que, no encerramento de cada contrato, seja elaborado pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação.
>
> 3) Seja aplicada multa à gestora, Sr.ª Rhaiza Rejane Neme de Matos, pelas irregularidades elencadas no item anterior, praticadas no âmbito da fiscalização da execução contratual no município de Naviraí.

A gestora concordou com as recomendações indicadas pela DFLCP, informando expressamente que "*irá acatar as determinações efetuadas no que se refere à forma com a qual a municipalidade regulamenta e promove a fiscalização de contratos".* Ademais, apresentou a Circular Interna nº 3/2022, expedida pela Procuradoria Municipal, em que determinou às diversas Pastas Administrativas do Município que adotassem as providências cabíveis no sentido de dar atendimento ao RAUD 107/2022 (fls. 140-146).

Assim sendo, adoto como razões de decidir as fundamentações contidas no RAUD DLFCP 107/2022 (pç. 18, fls. 122-132) e no Parecer PAR 3ªPRC 2912/2023 (pç. 9, fls. 153-159), valendo-se, neste caso, da **técnica de fundamentação por remissão**, a qual amplamente já é empregada no Superior Tribunal de Justiça[1] e no

[1] (...) No julgamento da apelação, o Tribunal local pode adotar ou ratificar, como razões de decidir, os fundamentos da sentença, prática que não acarreta omissão, não implica ausência de fundamentação nem gera nulidade (AgInt no AREsp 1075290/SC); **É predominante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em reconhecer a**

Supremo Tribunal Federal[2], objetivando evitar a repetição desnecessária da mesma argumentação para determinada conclusão lógica, o que se mostra corroborado pelo art. 2º, §3º, do Decreto (federal) nº 9.830/2019, que passou a regulamentar o art. 20, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB – Decreto nº 4.657/2018), a conferir:

> Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.
>
> (...)
>
> § 3º **A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres**, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho parcialmente os posicionamentos da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias e do Ministério Público de Contas e **VOTO** no sentido de:

I – determinar à Srª. Rhaiza Rejane Neme de Matos, atual Prefeita de Naviraí, ou a quem sucedê-la no cargo, que adote medidas no sentido de:

a. elaborar legislação própria para regulamentar o exercício das atividades de fiscal e gestor de contratos administrativos;

b. elaborar normativo que estabeleça regras de designação do gestor e fiscal de contratos, distinguindo-os e estabelecendo que na designação dos fiscais seja, sempre que possível, observada a área de formação/atuação do servidor, a fim de que a fiscalização seja mais efetiva;

c. observar o disposto nas instruções, cartilhas e legislação local no que diz respeito à fiscalização dos contratos;

II – recomendar à Srª. Rhaiza Rejane Neme de Matos, atual Prefeita de Naviraí, ou a quem sucedê-la no cargo, que:

a. passe a incluir na redação das portarias de designação de fiscal de contrato

---

viabilidade de o órgão julgador adotar ou ratificar juízo de valor firmado na sentença, inclusive transcrevendo-o no acórdão, **sem que tal medida encerre omissão ou ausência de fundamentação no *decisum*** (AgRg no REsp 1339998 / RS).

[2] (...). "**Reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização**, pelo Poder Judiciário, **da técnica da motivação '*per relationem*',** que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. **A remissão feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a pareceres do Ministério Público, ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator) – constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir**. Precedentes" (AI 734.689-AgR/DF; ARE 657.355-AgR/SP; HC 54.513/DF; RE 585.932-AgR/RJ)

informações referentes à formação do servidor, a fim de confrontá-la com a natureza do objeto a ser fiscalizado;

b. sejam elaborados planos anuais de capacitação e ofertados mais cursos específicos, a fim de aprimorar a fiscalização dos contratos no Município;

c. no encerramento de cada contrato, seja elaborado pelos fiscais respectivos, relatório conclusivo acerca da presença ou não de intercorrências leves, moderadas ou graves, concluindo pela satisfatoriedade ou não da contratação;

III – fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da intimação do(s) responsável(eis), para que comprove(m) nesses autos a adoção das medidas determinadas no inciso **I** dos termos dispositivos deste Voto, convindo alertar que eventual descumprimento ensejará a apuração de responsabilidade com possibilidade aplicação de multa, nos termos do art. 41 e seguintes, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

IV – 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).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em determinar e recomendar a atual Prefeita do Município, ou a quem sucedê-la no cargo, a adoção de medidas, e fixar prazo para comprovação nos autos das medidas determinadas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, 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, 30 de novembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

KBV / VAB