ACÓRDÃO - AC00 - 436/2025

PROCESSO TC/MS	**:** TC/826/2024
PROTOCOLO	**:** 2301687
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA RITA DO PARDO
JURISDICIONADO	**:** LUCIO ROBERTO CALIXTO COSTA
RELATOR	**:** CONS. SUBST. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. OBJETO. VERIFICAÇÃO DA GOVERNANÇA APLICADA NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO E CONTRATOS. ACHADOS. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO ACERCA DA ELABORAÇÃO E PREVISÃO DE MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RISCOS EM EDITAIS DE LICITAÇÕES. FALTA DE INFORMAÇÕES SEQUENCIAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO PARA O FORMATO ELETRÔNICO DOS ATOS. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE E FRAGILIDADE NAS ATIVIDADES DA OUVIDORIA E DE ELABORAÇÃO DO RESPECTIVO PLANO DE TRABALHO. REGULARIDADE COM RESSALVA. RECOMENDAÇÕES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÕES. MONITORAMENTO.

É declarada a regularidade com ressalva dos atos administrativos e de gestão suscitados no relatório de auditoria, realizada para fiscalizar a governança aplicada nos processos de licitação e contratos no Município, em razão das impropriedades relativas à ausência de regulamentação acerca da elaboração e previsão de matriz de alocação de riscos em editais de licitações, à falta de informações sequenciais dos processos licitatórios no Portal de Transparência, e à ausência de regulamentação para o formato eletrônico dos atos, de regulamentação do programa de integridade e fragilidade nas atividades da Ouvidoria, e de elaboração do respectivo plano de trabalho, que resultam nas recomendações, fixando prazo à Administração para apresentação de plano de ações com o cronograma das atividades a serem desenvolvidas para o atendimento dessas, a fim de propiciar futuro monitoramento por esta Corte.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 31 de março a 3 de abril de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar a **regularidade**, **com ressalva**, dos atos administrativos/de gestão suscitados no Relatório de Auditoria **RAUD - DFS – 42/2024,** em razão das impropriedades relativas à ausência de regulamentação acerca da elaboração e previsão de matriz de alocação de riscos em editais de licitações; de informações sequenciais dos processos licitatórios no Portal de Transparência do Município; de regulamentação

para o formato eletrônico dos atos; de regulamentação do Programa de Integridade e; fragilidade nas atividades da Ouvidoria; **recomendar** à Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo – MS a adoção das seguintes providências: **a**) Regulamente a elaboração e previsão para os editais de matriz de alocação de riscos, atribuindo à contratante e ao contratado suas respectivas responsabilidades. **b)** Atente para a correta inserção de informações relativas aos processos licitatórios disponibilizadas no Portal da Transparência; **c)** Regulamente o uso do formato eletrônico para a realização de processos licitatórios; **d)** Regulamente e passe a prever nos editais, o Programa de Integridade; **e)** Elabore o respectivo plano de trabalho da Ouvidoria (anual) prevendo as ações concretas a serem realizadas; aprimore a divulgação da finalidade e trabalhos implementados pelo órgão, por meio do Portal Transparência, facebook, whatsapp e outros disponíveis; institua ferramenta que possibilite a verificação de informações sobre o número de atendimentos/manifestações recebidas-atendidas, dos resultados das demandas e, do grau de satisfação dos usuários; fixar o **prazo de 120 (cento e vinte) dias** à Administração Municipal de Santa Rita do Pardo – MS para apresentação, à esta Corte, de Plano de Ações descrevendo o cronograma das atividades a serem desenvolvidas para o atendimento às recomendações contidas nestes autos, propiciando futuro monitoramento por esta Corte para verificação das efetividades das medidas adotadas.

Campo Grande, 3 de abril de 2025.

Conselheiro Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato Convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1. DO RELATÓRIO

Os autos tratam da Auditoria de Conformidade 2024, realizada na Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo, com o objetivo de verificar as práticas de governança adotadas nos atos administrativos, bem como nas áreas de licitações e contratações públicas no exercício de 2024.

No Relatório de Auditoria RAUD - DFLCP - 42/2024 (peça 10), produzido pela equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações Públicas, Parcerias e Convênios do Estado e dos Municípios, foram apontadas as seguintes impropriedades:

a) Ausência de regulamentação quanto à elaboração e previsão, nos editais, da matriz de alocação de riscos, atribuindo à contratante e ao contratado suas responsabilidades; b) Ausência de informações sequenciais dos processos licitatórios no Portal da Transparência do Município; c) Ausência de regulamentação para o formato eletrônico dos atos; d) Ausência de regulamentação do Programa de Integridade; e) Fragilidade nas atividades da Ouvidoria.

Ao final, foram apresentadas proposições visando ao melhor atendimento das boas práticas de governança.

Procedeu-se à intimação do gestor responsável (peça 14), que apresentou defesa acerca dos apontamentos constantes do Relatório de Auditoria (peças 19-20), destacando que a Administração Municipal vem adotando medidas para cumprir as legislações pertinentes e as orientações deste Tribunal de Contas.

Instado a emitir parecer, o representante do Ministério Público de Contas opinou pela regularidade, com ressalvas, dos atos administrativos apontados no Relatório de Auditoria. Ademais, sugeriu recomendações à Administração Municipal de Santa Rita do Pardo - MS, para adoção de medidas que implementem as proposições apresentadas pela equipe técnica e para o estabelecimento de prazo para a remessa de um Plano de Ações, contendo cronograma para sua implementação e possibilitando o monitoramento posterior por esta Corte quanto à efetividade das medidas (peça 22).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Consta nos autos que foi realizada Auditoria de Conformidade na Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo - MS, com o escopo de verificar as práticas de governança adotadas pela Administração Municipal nas áreas de licitações e contratações públicas, no ano de 2024, em conformidade com o art. 11 da Lei n. 14.133/2021. Foram abordadas as seguintes questões:

- Plano de Contratações Anual - PCA;
- Gestão de Riscos;
- Gestão por Competência, Segregação de Funções e Agente de Contratação;
- Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP;
- Formato Eletrônico dos Atos;
- Programas de Integridade;
- Estrutura Material;
- Controle Interno;
- Ouvidoria;
- Fiscalização da Contratação;
- Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC.

Ao final das atividades da equipe técnica, foi elaborado o Relatório de Auditoria RAUD - DFLCP - 42/2024 (peça 10), contendo os seguintes apontamentos:

1) Gestão de Riscos:

Suscitou-se a ausência de regulamentação acerca da elaboração e previsão nos editais de licitações, de matriz de alocação de riscos atribuindo responsabilidades às partes (contratante e contratado).

Em resposta à Termo de Intimação, o Gestor salientou que a Administração está trabalhando na qualificação dos servidores do município, com vistas à utilização de todos os instrumentos previstos na lei n. 14.133/2011, dentre eles, a matriz de

riscos em licitações/contratações. Exemplificativamente, citou que em Estudos Técnicos Preliminares já estão sendo incluídas disposições prevendo expressamente item relativo à matriz de alocação de riscos, nos respectivos editais.

2) Transparência Pública:

Ressaltou-se a ausência de informações sequenciais de processos licitatórios (nºs. 26, 27, 28, 32, 33, 41 e 42), no Portal de Transparência do Município.

Ao se manifestar nos autos, o responsável aduziu que foram apresentadas orientações ao setor de licitações, para que promova à inserção de todas as informações sequencias de licitações realizadas pelo Município, no Portal da Transparência.

3) Formato eletrônico dos atos administrativos/licitações:

Apontou-se a inexistência de regulamentação para a realização de atos administrativos/licitações, na sua forma eletrônica.

Ao se justificar, o Gestor ressaltou que o município enfrenta problemas estruturais no que diz respeito à instabilidade de energia e sinal de internet, o que compromete o desenvolvimento de licitações na forma eletrônica. Contudo, informou que a despeito do lapso temporal para adaptação ao novo modelo de licitação, previsto no art. 176, II, da lei n. 14133/2021, a Administração Municipal tem adotado medidas com vistas à total migração de atos/dados para a modalidade eletrônica.

4) Programa de Integridade:

Informou-se a ausência de disposições em editais de licitações, prevendo a adoção de programa de integridade como forma de combate à corrupção, fraudes e outros ilícitos que possam ser praticados contra a Administração.

Acerca de referida questão, o responsável aduziu que o município está em processo de análise para estruturação e regulamentação do Programa de Integridade relativo às contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, para que em editais de licitações conste disposição no sentido da obrigatoriedade de sua implantação, por licitantes vencedores.

5) Da Ouvidoria:

Informou-se não ter havido as apresentações do planejamento anual das atividades da Ouvidoria e de relatório das atividades até então realizadas, bem como, apontou-se a inexistência de ferramenta que permita a obtenção de dados acerca da

quantidade de manifestações atendidas, do grau de satisfação do usuário e das resoluções das demandas.

As referidas questões, inclusive, foram objetos de solicitações/recomendações por parte da Unidade de Controle Interno do município (peça 8, fs.690-705), que também suscitaram a necessidade de divulgação da Ouvidoria Municipal pelos meios de comunicação disponíveis (Portal Transparência, facebook, whatsapp e outros).

Aliás, a equipe técnica também ressaltou que embora haja link disponível para acesso à Ouvidoria (Fala.BR), a mesma medida não se mostrou possível via acesso por meio do Portal da Transparência.

Como justificativas, o Gestor salientou que vêm sendo adotadas medidas para o aprimoramento do sistema da Ouvidoria, circunstância esta que se mostra perceptível por meio da atuação do Controle Interno do órgão e que, em momento anterior, havia apontado as mesmas medidas necessárias para melhoria dos serviços desenvolvidos, e que foram justamente as identificadas pela equipe técnica quando da realização da Auditoria em tela.

Assim sendo, considerando os achados contidos no Relatório de Auditoria RAUD - DFLCP - 42/2024 (peça 10), o acervo documental e as justificativas apresentadas pelo responsável, vislumbra-se que, em princípio, as impropriedades apontadas pela equipe técnica não materializaram o cometimento de irregularidades passíveis de reprimenda.

Nota-se que a gestão municipal vem buscando a evolução técnica dos seus atos administrativos, assim como, a melhora das condições físicas/estruturais do ente municipal, para o melhor desenvolvimento/condução de assuntos afetos a licitações/contratações públicas e, consequente implementação de boas práticas de governança.

Aliás, em relação às questões suscitadas no Relatório de Auditoria, bem pontuou o representante do Ministério Público de Contas em seu parecer (peça 22):

> "*(...) verifica-se que a grande maioria dos achados apontados pela equipe de auditoria, em seu Relatório, apontam para a ausência de regulamentação, fato passível de correção por parte da Administração, frisando-se que o gestor responsável à época havia se comprometido a tomar providência visando às adequações pertinentes.*
>
> *Não há, no entendimento desta Procuradoria de Contas, no Relatório de Auditoria, a indicação de irregularidades graves passíveis de penalização, razão pela qual não há se falar em sua aplicação nestes autos, sendo razoável a fixação de prazo para que o gestor promova à regulamentação e ao cumprimento das determinações a seguir, comprovando os atos praticados neste processo.*"

Entretanto e conforme dito alhures, ainda que os achados da equipe técnica não se traduzam, neste momento, em irregularidades passíveis de reprimenda, os mesmos evidenciam a necessidade de adequações por parte da Administração Municipal, no que tange à prática de determinados atos administrativos e ações relativas a licitações e contratações públicas.

Em relação à ausência de disposição tratando de matriz de alocação de riscos, em editais de licitações, embora a redação do art. 22, da lei n. 14133/2021, deixe transparecer possível discricionariedade acerca da necessidade da sua previsão em item/cláusula editalícia, devido ao uso da expressão "poderá", a indispensabilidade de sua inclusão se apresenta evidenciada no § 1º do citado artigo, posto que, com a adoção de tal medida a Administração Pública estabelece *"... a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual*."

Assim, considerando que a Administração Municipal deu passo inicial justamente nesse sentido, mediante previsão em Estudos Técnicos Preliminares de que nos editais de licitações seja incluído item relativo à matriz de alocação de riscos, há que se *recomendar* que tal disposição seja devidamente regulamentada e passe efetivamente a constar também em editais de licitações, nos quais deverão estar descritas/pormenorizadas as responsabilidades das partes contratantes.

Quanto às ausências de informações sequenciais de processos licitatórios no Portal de Transparência do Município e de regulamentação para a realização de atos administrativos/licitações na forma eletrônica, foi salientado pelo Gestor que estão sendo implementadas medidas junto ao setor de licitações, para as devidas correções.

Cumpre ressaltar, aliás, que em consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo – MS (http://177.190.74.214:8079/transparencia/?AcessoIndividual=lnkLicitacoes), constatamos que muitas licitações vêm sendo realizadas na sua forma eletrônica, inclusive, constando números sequenciais dos processos licitatórios.

Diante disso, cumpre *recomendar* à Administração o prosseguimento na implementação das medidas necessárias ao aprimoramento dos respectivos atos administrativos, possibilitando a fiscalização e o acesso as informações por parte dos órgãos de controle, como também, pelos jurisdicionados, no que tange à condução dos assuntos de interesse da coletividade e aplicação dos recursos públicos.

No que tange ao Programa de Integridade em editais de licitações, requisito este previsto no art. 25, § 4º, da lei n. 14133/2021[1] e cuja implementação em

[1] *Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto se apresenta com caráter impositivo ao licitante vencedor, a sua ausência foi reconhecida pelo responsável, o qual informou na oportunidade que o município estava em processo de análise para estruturação e do programa.

Embora tais justificativas devam ser levadas em consideração, não foram apresentados elementos denotando quais providências estão sendo colocadas em prática, razão pela qual deve-se *recomendar* ao Gestor responsável que regulamente/implemente no menor espaço de tempo possível, disposição prevendo o Programa de Integridade em editais licitações, para cumprimento às disposições da lei n. 14133/2021.

Por fim, em relação à Ouvidoria do município, que foi instituída por meio do no Decreto Municipal 49 de 2 de fevereiro de 2021 (peça 5, fs.175-177), a despeito da equipe técnica ter entendido como positivas as respostas do Gestor em relação ao planejamento anual das atividades (peça 10, f. 903), salientou que não foram apresentados documentos relativos ao planejamento anual das atividades e, atividades de fato implementadas.

Também se verificou a ausência de ferramenta que propicie a obtenção de dados referentes à quantidade de manifestações atendidas, ao grau de satisfação do usuário e às resoluções das demandas.

Assim, ainda que se possa reconhecer que a Administração Municipal vem implementando medidas que permitam a manifestação/controle dos jurisdicionados em relação aos serviços públicos prestados, vislumbra-se que as ações práticas desenvolvidas pela Ouvidoria necessitam de melhorias, razão pela qual deve-se *recomendar* à Administração a adoção de medidas para o aprimoramento da divulgação da finalidade e trabalhos implementados pelo órgão, por meio do Portal Transparência, facebook, whatsapp e outros disponíveis; para o fornecimento de ferramenta que permita a verificação de informações acerca de número de atendimentos/manifestações recebidas-atendidas, dos resultados das demandas e, do grau de satisfação dos usuários, como forma de promover o efetivo atendimento às disposições constantes do Decreto que a instituiu (peça 5, fs. 175-177).

Desta forma, levando em consideração todas as questões acima suscitadas, que denotam a necessidade de correções/aprimoramentos de diversos atos administrativos, por parte da Administração Municipal, bem como, não se perdendo de vista a imprescindibilidade da demonstração pelo Gestor do relativo atos que pretende implementar para a resolução das questões suscitadas no Relatório de Auditoria RAUD - DFLCP - 42/2024 (peça 10), entende-se como suficiente o prazo

---

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

de 120 (cento e vinte) dias para que o Gestor responsável apresente à esta Corte, Plano de Ações descrevendo o respectivo cronograma das atividades a serem desenvolvidas, com vistas ao atendimento às recomendações contidas nestes autos.

3. DO DISPOSITIVO

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho o parecer do Representante do Ministério Público de Contas e, **VOTO**:

3.1. Para que seja declarada a **regularidade**, ***com ressalva***, dos atos administrativos/de gestão suscitados no Relatório de Auditoria RAUD - DFS – 42/2024, em razão das impropriedades relativas à ausência de regulamentação acerca da elaboração e previsão de matriz de alocação de riscos em editais de licitações; de informações sequenciais dos processos licitatórios no Portal de Transparência do Município; de regulamentação pra o formato eletrônico dos atos; de regulamentação do Programa de Integridade e; fragilidade nas atividades da Ouvidoria;

3.2. Para que seja ***recomendado*** à Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo – MS, a adoção das seguintes providências:

a) Regulamente a elaboração e previsão para os editais de matriz de alocação de riscos, atribuindo à contratante e ao contratado suas respectivas responsabilidades.

b) Atente para a correta inserção de informações relativas aos processos licitatórios disponibilizadas no Portal da Transparência;

c) Regulamente o uso do formato eletrônico para a realização de processos licitatórios;

d) Regulamente e passe a prever nos editais, o Programa de Integridade;

e) Elabore o respectivo plano de trabalho da Ouvidoria (anual) prevendo as ações concretas a serem realizadas; aprimore a divulgação da finalidade e trabalhos implementados pelo órgão, por meio do Portal Transparência, facebook, whatsapp e outros disponíveis; institua ferramenta que possibilite a verificação de informações sobre o número de atendimentos/manifestações recebidas-atendidas, dos resultados das demandas e, do grau de satisfação dos usuários;

3.3. Para que seja fixado o **prazo de 120 (cento e vinte) dias** à Administração Municipal de Santa Rita do Pardo – MS, para apresentação à esta Corte, de Plano de Ações descrevendo o cronograma das atividades a serem desenvolvidas para o atendimento às recomendações contidas nestes autos, propiciando futuro monitoramento por esta Corte para verificação das efetividades das medidas adotadas.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva dos atos de gestão que integram o relatório de auditoria de conformidade, pelas recomendações ao jurisdicionado e fixação de prazo para verificação das medidas recomendadas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 3 de abril de 2025.

Conselheiro Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato Convocatório n. 02/2023)

KBV / TST