ACÓRDÃO - AC00 - 701/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/10775/2023
PROTOCOLO	**:** 2285483
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE TERENOS
JURISDICIONADO	**:** MARCOS INÁCIO CAMPOS
ADVOGADO	**:** ANTONIO ALVES DUTRA NETO – OAB/MS 14.513
RELATOR	**:** CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – CÂMARA MUNICIPAL – OBJETO – ATOS PRATICADOS NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES INSTAURADAS E DOS CONTRATOS CELEBRADOS – ACHADOS – COMISSÃO DE LICITAÇÃO – COMPOSIÇÃO POR SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO – NECESSIDADE DE SERVIDORES EFETIVOS PARA A COMPOSIÇÃO – USO INDISCRIMINADO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO CONVITE – CARGOS DE CONTADOR E DE PROCURADOR JURÍDICO OCUPADOS POR FUNCIONÁRIOS CONTRATADOS – INCONFORMIDADES NA DOCUMENTAÇÃO EXAMINADA – REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS NAS MODALIDADES MAIS FRÁGEIS DE CONTRATAÇÃO – FRAGILIDADE NA REALIZAÇÃO DAS CONTRAÇÕES – EXCESSIVAS CONTRATAÇÕES DE ASSESSORIAS – PREDOMINÂNCIA DE ORDEM DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EM DETRIMENTO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL – DESPESAS REALIZADAS SEM MOTIVAÇÃO E/OU JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL – PROCESSOS LICITATÓRIOS NÃO ENCAMINHADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS – INCONFORMIDADES NOS CONTRATOS DE PUBLICIDADE/DIVULGAÇÃO COM A LEI 12.232/2010 – PAGAMENTOS SEM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PROMOÇÃO PESSOAL DOS VEREADORES – AUSÊNCIA DE NORMATIVOS PARA A REALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ANUAL DE CONTRATAÇÕES, PARA A ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E PARA A ELABORAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO – AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO – DESIGNAÇÃO GENÉRICA DOS FISCAIS DE CONTRATOS – AUSÊNCIA DE NORMATIVO NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS – AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO – FRAGILIDADE DO CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS – AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES RELACIONADOS AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS NO SITE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA – AUSÊNCIA DOS ATOS EXIGIDOS PELA LEI 14.133/2021 QUANTO ÀS CONTRATAÇÕES POR DISPENSA DE LICITAÇÃO – INFRINGÊNCIA AS NORMAS LEGAIS E REGIMENTAIS – IRREGULARIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – RECOMENDAÇÃO.

1. É declarada a irregularidade dos atos praticados na gestão dos procedimentos licitatórios realizados pela Câmara Municipal no período auditado, que discriminados, e todos os demais atos deles decorrentes, por inobservância às regras estabelecidas nas Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, vigentes à época, na Lei n. 14.133/2021 e na Lei n. 12.232/2010, consoante o disposto no art. 121,

I, II e III, do RITC/MS, bem como aplicada a sanção de multa ao responsável, além da recomendação cabível.

2. Impugna-se a despesa correspondente aos valores pagos sem a devida comprovação da materialização da prestação dos serviços contratados, e de informações acerca dos critérios adotados para a definição do preço pago.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 13 de março de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos praticados pelo vereador Sr. **Marcos Inácio Campos**, presidente do Legislativo Municipal de Terenos, na gestão dos procedimentos licitatórios realizados pela **Câmara Municipal**, abaixo discriminados, **no exercício de 2023** (janeiro a setembro), e todos os demais atos deles decorrentes, por inobservância às regras estabelecidas nas Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, vigentes à época, na Lei n. 14.133/2021 e na Lei n. 12.232/2010, consoante o disposto no art. 121, I, II e III, do RITC/MS: **1.** Carta Convite n. 11/2023 (Processo Administrativo n. 26/2023); **2.** Pregão Presencial n. 1/2023 (Processo Administrativo n. 31/2023); **3.** Dispensa de Licitação n. 10/2023 (Processo Administrativo n. 27/2023); **4.** Inexigibilidade de Licitação n. 1/2023 (Processo Administrativo n. 1/2023); **5.** Inexigibilidade de Licitação n. 2/2023 (Processo Administrativo n. 2/2023); **6.** Inexigibilidade de Licitação n. 3/2023 (Processo Administrativo n. 3/2023); **7.** Carta Convite n. 1/2023 (Processo Administrativo n. 6/2023); **8.** Inexigibilidade de Licitação n. 4/2023 (Processo Administrativo n. 22/2023); **9.** Carta Convite n. 3/2023 (Processo Administrativo n. 9/2023); **10.** Carta Convite n. 7/2023 (Processo Administrativo n. 13/2023); **11.** Carta Convite n. 8/2023 (Processo Administrativo n. 14/2023); **12.** Carta Convite n. 9/2023 (Processo Administrativo n. 15/2023); **13.** Carta Convite n. 10/2023 (Processo Administrativo n. 16/2023); **14.** Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 24/2023); **15.** Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 25/2023); **16.** Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 29/2023); **17.** Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 32/2023); pela **aplicação de multa**, no valor correspondente a **360 (trezentas e sessenta) UFERMS**, sendo: 20 (vinte) UFERMS por contratação irregular, listada no item 1 (17 contratações), totalizando 340 (trezentas e quarenta) UFERMS, e 20 (vinte) UFERMS por infração à Resolução TCE/MS n. 88/2018 (Manual de Peças Obrigatórias), ao vereador Sr. Marcos Inácio Campos, presidente da Câmara Municipal de Terenos, por inobservância às regras estabelecidas nas Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, vigentes à época, na Lei n. 14.133/2021 e na Lei n. 12.232/2010, nos termos do art. 44, I, e do art. 61, III, ambos da LCE n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, do RITC/MS; pela **impugnação** da quantia de **R$ 495.050,00 (quatrocentos e noventa e cinco mil e**

cinquenta reais), com fulcro no art. 185, II, do RITC/MS, sendo: **a)** R$ 135.300,00 (cento e trinta e cinco mil e trezentos reais), correspondente ao valor pago na contratação, instrumentalizada pela Ordem de Execução de Serviços n. 2/2023 (Inexigibilidade de Licitação n. 2/2023), referente aos serviços não prestados; **b)** R$120.000,00 (cento e vinte mil reais) pagos à contratação, por meio da Ordem de Execução de Serviços n. 6/2023 (Carta Convite n. 1/2023), em razão da ausência de materialização dos serviços de assessoria e consultoria legislativa, associado ao fato de que a descrição, constante das notas fiscais emitidas, que deram suporte aos pagamentos realizados, não diz respeito ao serviço contratado, mas a "serviços de filmagem"; **c)** R$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais) pagos à contratação realizada pela Ordem de Execução de Serviços n. 3/2023 (Inexigibilidade de Licitação n. 3/2023), ante a demonstração de que o contratado não executou os serviços, os quais teriam sido subcontratados a terceira pessoa, e **d)** R$ 173.750,00 (cento e setenta e três mil setecentos e cinquenta reais), pagos aos portais "ms380news" (R$ 120.000,00) e "terenosnews.net" (R$ 53.750,00), diante da ausência de comprovação da materialização dos serviços e de informações acerca dos critérios adotados para a definição do preço pago; pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para que o vereador Marcos Inácio Campos, presidente da Câmara de Terenos, recolha o valor da multa aplicada no item 2 ao FUNTC, de acordo com o art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, I, "b", § 1º, I e II, e o art. 210, ambos do RITC/MS, bem como proceda ao ressarcimento da quantia impugnada no item 3, devidamente atualizada, ao erário do Município de Terenos, com fulcro no art. 61, I, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, II, § 1º, I e III, do RITC/MS, comprovando-se nos autos, sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma Lei Complementar; e pela **recomendação** ao presidente da Câmara Municipal de Terenos para que previna a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, conforme demonstrado nesta decisão, nos termos do art. 185, IV, "b", do RITC/MS.

Campo Grande, 13 de março de 2024.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

DO RELATÓRIO

Trata o presente processo de Auditoria de Conformidade, realizada na Câmara Municipal de Terenos, conforme o Relatório de Auditoria RAUD-DFLCP-117/2023, em cumprimento à Portaria 'P' 543/2023, e com fulcro nos arts. 21, IV, e 28, I, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o art. 188, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, cujo objeto é verificar a legalidade e a legitimidade dos atos praticados no âmbito das licitações instauradas e dos contratos celebrados, durante o exercício de 2023 (janeiro a setembro), incluídas, também, as despesas realizadas em decorrência de contratos de aquisição de bens e de prestação de serviços, constando como responsável o vereador Marcos Inácio Campos, presidente.

Concluídos os trabalhos, a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (DFLCL) emitiu o Relatório de Auditoria RAUD-DFLCP-117/2023, peça 38, em que registrou os seguintes achados:

> ***Achado 1**: Inconformidades observadas na documentação examinada que, em seu conjunto, apontam para a existência de controles de legalidade, legitimidade e economicidade precários, com falhas relacionadas a aspectos elementares do ponto de vista jurídico, desdobrando-se nas seguintes maneiras:*
>
> ***Achado 1.1.**: O órgão realiza procedimentos nas modalidades que representam formas mais frágeis de contratar no que diz respeito à garantia dos princípios constitucionais e administrativos.*
>
> ***Achado 1.2.**: Fragilidade na realização das contrações de modo geral, tanto na fase interna como externa do procedimento licitatório e execução financeira.*
>
> ***Achado 1.3.**: Fragilidade na governança do órgão o que acarreta em excessivas contratações de assessorias.*
>
> ***Achado 1.4.**: Predominância de ordem de execução de serviços em detrimento de contratos administrativos**.***
>
> ***Achado 1.5.**: Despesas realizadas sem motivação e/ou justificativa plausível.*
>
> ***Achado 1.6.**: Desobediência à alínea "b" do inciso II do art. 18 da Resolução TCE/MS 88/2018.*
>
> ***Achado 2**: Inconformidades observadas nos contratos de publicidade/divulgação com a Lei 12.232/2010, pagamentos sem procedimento licitatório, promoção pessoal dos vereadores.*
>
> ***Achado 3**: Ausência de Plano Anual de Contratações no Legislativo Municipal.*
>
> ***Achado 4**: Ausência de normas que regem a elaboração dos estudos técnicos preliminares.*

***Achado 5**: Ausência de normativo para a elaboração de pesquisa de mercado; ausência de ampla pesquisa de mercado com a consequente ausência da análise crítica dos orçamentos.*

***Achado 6**: Designação genérica dos fiscais de contratos, ausência de normativo sobre a fiscalização dos contratos e ausência de relatórios de fiscalização.*

***Achado 7**: Fragilidade do Controle Interno no que diz respeito à análise técnica dos processos licitatórios, e ausência de documentos comprobatórios do acompanhamento realizado pelo setor dos procedimentos originários de atos licitatórios.*

***Achado 8**: Transparência Pública - Ausência de informações relacionados aos procedimentos licitatórios no ano de 2023 no site da Transparência Pública, e ausência dos atos exigidos pela Lei 14.133/2021, quanto às contratações por dispensa de licitação.*

Em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a fim de evitar o cerceamento de defesa, o jurisdicionado foi devidamente intimado a comparecer aos autos para prestar esclarecimentos, informações ou justificativas sobre os achados constantes do relatório de fiscalização, Termo de Intimação INT-G.ODJ-10991/2023, peça 47.

Juntadas as justificativas e os documentos, os autos foram submetidos à apreciação dos técnicos da DFLCP, que se manifestaram na Análise ANA - DFLCP - 1827/2024, peça 55, concluindo que os argumentos e a documentação apresentados não foram suficientes para suprir as irregularidades apontadas inicialmente.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR – 1ª PRC – 1558/2024, peça 56, opinando pela irregularidade dos atos, pela aplicação da penalidade de multa ao responsável, pela impugnação de valores e pela recomendação ao gestor para a adoção de providências sugeridas pela equipe técnica desta Corte de Contas, constantes do Relatório de Auditoria RAUD-DFLCP-117/2023.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

DO VOTO

A fiscalização teve o objetivo de verificar a legalidade e a legitimidade dos atos praticados no âmbito das licitações instauradas e dos contratos celebrados, durante o exercício de 2023 (janeiro a setembro), incluídas, também, as despesas realizadas em decorrência de contratos de aquisição de bens e de prestação de serviços.

Da comissão de licitação

Verificou-se que os servidores responsáveis pelos atos de contratações públicas do órgão são todos ocupantes, exclusivamente, de cargos em comissão, peça 5.

O art. 51 da Lei n. 8.666/1993, vigente à época, dispunha que a comissão permanente de licitação deveria ser composta por, no mínimo, 3 (três) membros, sendo, pelo menos, 2 (dois) deles do quadro permanente de pessoal:

> *Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.* (grifei)

No mesmo sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), Lei n. 14.133/2021, de observância obrigatória a todos os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa, a partir de 1º de janeiro de 2024, determina que a licitação deve ser conduzida por agente de contratação ocupante de cargo efetivo, vejamos:

> *Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.* (grifei)
>
> ...
>
> *Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:*
>
> ...
>
> *§ 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições:*
>
> ...
>
> *XI - o diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão;*
>
> ... (grifei)

Verificou-se que o vereador Marcelo Alexandre Consalter compõe a comissão de licitação do órgão.

Sobre o assunto, os Tribunais de Contas do País têm firmado o entendimento de que, em razão do caráter transitório do cargo de vereador, não cabe ao agente político compor comissão de contratação pública, por se tratar de função essencialmente administrativa, incompatível com a função legislativa para a qual o vereador foi eleito:

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Acórdão nº 2298/2019 – Tribunal Pleno

Processo nº 332354/2017

Assunto: Consulta

Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral

1. Não é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador interno na comissão de licitação, por injunção do princípio da segregação de funções.

2. É inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador.

3. Diante da literalidade do caput do art. 51 da Lei n. 8.6666/93, não há óbice legal para que um servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, seja membro de comissão de processamento e julgamento de licitação, desde que não integre o quantitativo reservado pela lei para servidores qualificados, ressalvando-se a possibilidade de capacitação para o exercício da função.

4. Não é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados.

5. A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

Acórdão AC-CON N. 00005/20 – Técnico-Administrativa

Processo nº 13301/2019

Assunto: Consulta

EMENTA: CONSULTA. USO DE COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA NAS LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL CUJO NÚMERO DE SERVIDORES É INFERIOR A TRÊS.

1. A Comissão de Licitação da Prefeitura pode atuar nas licitações realizadas pela Câmara Municipal quando o número de servidores do Poder Legislativo, excluídos os vereadores, for inferior a 03 (três) ou, mesmo quando o número de servidores for igual ou superior a 03 (três), não exista no seu quadro de pessoal pelo menos 2 servidores qualificados para participar do procedimento licitatório, nos termos do art. 51 da Lei 8666/93.

Parecer nº 013-17

Processo nº 00389-2017

LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SERVIDORES EFETIVOS NA CÂMARA. UTILIZAÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. Admite-se, excepcionalmente, a utilização da Comissão de Licitação do Município para realizar licitações no âmbito do Poder Legislativo. Todavia, o Legislativo Municipal deve sanar o problema da ausência de servidores efetivos através da realização do necessário e indispensável concurso público, na forma do que dispõe o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Assim, verifica-se a necessidade da Câmara Municipal de Terenos providenciar a alteração dos servidores responsáveis pela condução dos processos de contratações públicas, para que sejam observados os requisitos da Lei n. 14.133/2021.

Caso o quadro de pessoal permanente do órgão não contemple cargo vago de servidor efetivo na área administrativa, recomenda-se a realização de convênio junto à Prefeitura Municipal de Terenos, para que o Poder Legislativo Municipal utilize os agentes de contratação do Município, excepcionalmente, para realizar suas licitações até que seja saneado o problema da ausência de servidores efetivos, por meio da realização de concurso público, consoante o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988.

Das questões de auditoria

Questão de Auditoria Q1: há nos processos instaurados no exercício de 2023 – meses de janeiro a setembro - conformidade e regularidade com as normas que regem a matéria?

Achado 1: inconformidades observadas na documentação examinada que, em seu conjunto, apontam para a existência de controles de legalidade, legitimidade e economicidade precários, com falhas relacionadas a aspectos elementares do ponto de vista jurídico.

Achado 1.1: o órgão realiza procedimentos nas modalidades que representam formas mais frágeis de contratar no que diz respeito à garantia dos princípios constitucionais e administrativos.

Durante o período examinado, verificou-se que a Câmara Municipal de Terenos realizou 35 (trinta e cinco) procedimentos licitatórios, sendo 12 (doze) na modalidade convite, 1 (um) na modalidade pregão presencial, 16 (dezesseis) por dispensa de licitação e 4 (quatro) por inexigibilidade de licitação.

Os valores homologados foram de R$ 1.198.863,00 (um milhão cento e noventa e oito mil oitocentos e sessenta e três reais) para os convites; R$ 93.588,00 (noventa e três mil quinhentos e oitenta e oito reais) para o pregão presencial; R$ 325.741,00 (trezentos e vinte e cinco mil setecentos e quarenta e um reais) para as dispensas de licitação e R$ 480.045,00 (quatrocentos e oitenta mil e quarenta e cinco reais) para as inexigibilidades de licitação, totalizando o valor de R$ 2.095.237,00 (dois milhões noventa e cinco mil duzentos e trinta e sete reais).

É notável que, durante o período fiscalizado, o jurisdicionado optou pelo uso indiscriminado da modalidade de licitação convite, em detrimento de apenas uma licitação na modalidade pregão, cuja orientação legal é a sua regular utilização.

Sabe-se que o convite apresenta singularidades, como a publicidade restrita aos quadros de aviso, o envio de cartas-convites a, pelo menos, três potenciais interessados, a dispensa parcial de documentos de habilitação, a desnecessidade da celebração de instrumento contratual dentre outras, permitindo que ocorram possíveis direcionamentos para a contratação de empresas específicas.

No entanto, com o advento da Lei n. 14.133/2021, a modalidade de licitação convite foi extinta, passando a ser obrigatória a utilização da modalidade pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133/2021).

Achados 1.2 e 1.3: fragilidade na realização das contratações de modo geral, tanto na fase interna e externa, e fragilidade na governança do órgão, o que acarreta em excessivas contratações de assessorias.

Verificou-se que a Câmara Municipal de Terenos não possui servidor efetivo no quadro de pessoal. Os cargos de contador e de procurador jurídico são ocupados por funcionários contratados de empresas de assessoria.

Processo Administrativo n. 26/2023 – Carta Convite n. 11/2023 – Ordem de Execução n. 26/2023

O objeto da contratação consiste na prestação de serviços de manutenção de computadores, cabeamento de rede, instalação de programas de manutenção de *internet wi-fi*, formatação de computadores, atualização de servidor, manutenção de impressoras, e outros serviços correlatos, no valor de R$ 52.400,00 (cinquenta e dois mil e quatrocentos reais).

Impropriedades detectadas:

a) ausência de ampla pesquisa de mercado;

b) edital de licitação sem a assinatura dos responsáveis;

c) parecer jurídico genérico;

d) publicação do edital apenas no mural do órgão;

e) o recibo de convite não menciona o número do certame;

f) Certificado de Regularidade do FGTS da empresa vencedora vencido (4.2.2023) no dia da licitação (3.4.2023);

g) ausência de documentos das empresas participantes para a comprovação de enquadramento como ME ou EPP;

h) ausência do ato constitutivo, estatuto ou contrato social das licitantes convidadas (exigência do item 6.1.a do edital do Convite);

i) ausência do Certificado de Regularidade do FGTS da empresa convidada Lucelio Martins de Barros; ausência de Certificado de Regularidade com a Fazenda Estadual e ausência do Certificado de Regularidade do FGTS da empresa convidada Roberto Carlos Rodrigues Garcia (consideradas habilitadas pela Comissão Permanente de Licitação).

Com relação aos atos de formalização do contrato, verificou-se que o órgão substituiu o instrumento de contrato pela Ordem de Execução n. 26/2023, assinada em 3 de abril de 2023 e publicada em 11 de maio de 2023.

Sobre os atos de execução financeira do contrato, depreende-se dos documentos, irregularidades relativas às etapas que devem ser observadas na realização da despesa pública, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento.

Verificou-se que houve a emissão de notas de empenho e a realização de pagamentos em favor da contratada, nos meses de fevereiro/2023 e março/2023, ou seja, antes da homologação da licitação, que se deu em abril/2023, ou seja, sem cobertura contratual.

A aprovação de obrigação, sem cobertura contratual, é prática vedada expressamente pela legislação, devendo ser apurada a responsabilidade administrativa de quem deu causa à nulidade.

Processo Administrativo n. 31/2023 – Pregão Presencial n. 1/2023 – Contrato n. 31/2023.

O objeto consiste no fornecimento, na instalação, na implantação, na manutenção e na prestação de serviços de garantia de um Conjunto de Sistemas Aplicativos – CSA - com acesso simultâneo, para usuários da Câmara Municipal de Terenos, no valor de R$ 93.588,00 (noventa e três mil quinhentos e oitenta e oito reais).

Impropriedades detectadas:

a) ausência de adequadas técnicas de estimação da quantidade de serviços estabelecidas em estudo técnico preliminar;

b) ausência de ampla pesquisa de mercado;

c) ausência da identificação do pregoeiro, responsável pela elaboração do edital;

d) parecer jurídico inicial genérico e sem assinatura no parecer conclusivo;

e) ausência de publicação da adjudicação da licitação; e

f) ausência de publicação do extrato do Contrato n. 31/2023.

Logo, é evidente a total inobservância às regras de contratação estabelecidas na Lei n. 8.666/1993, vigente à época.

Processo Administrativo n. 27/2023 – Dispensa de Licitação n. 10/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 27/2023

Contratação de empresa especializada em assessoria, na implantação e na execução de envio de informações, no e-social, na 2ª e 3ª fases, da Câmara Municipal de Terenos, no valor de R$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais) com prazo de vigência de 8 (oito) meses.

Foi emitida a Ordem de Execução de Serviços n. 27, de 3 de abril de 2023.

No entanto, conforme informação disponível na relação de empenhos por credor, verificou-se que a empresa contratada recebeu pagamentos do órgão, nos meses de fevereiro e março de 2023 (fl.2.564) sem a realização de procedimento licitatório.

Processo Administrativo n. 1/2023 – Inexigibilidade de Licitação n. 1/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 1/2023

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços jurídicos, assessoria jurídica em direito público, confecção de pareceres técnicos e jurídicos, análise e manifestação acerca de aspectos jurídicos de procedimentos licitatórios, orientações ao Poder Legislativo na área de direito público, assessoria ao plenário da Casa nas questões legais, regimentais e em relação à Lei Orgânica do Município, no valor de R$ 140.745,00 (cento e quarenta mil setecentos e quarenta e cinco reais), com prazo de vigência de 11 (onze) meses.

Foi emitida a Ordem de Execução de Serviços n. 1, de 1º de fevereiro de 2023.

Identificou-se a ausência de formalização de contrato administrativo, em infringência ao art. 95 da Lei n. 14.133/2021, e a realização de pagamentos sem a comprovação de certidões, que atestem a regular prestação dos serviços contratados.

De acordo com a Lei n. 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito (arts. 62 e 63).

Sobre a ausência de publicação do contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em afronta ao art. 174 da Lei n. 14.133/2021, ressalto que a observância obrigatória da lei passou a ser a partir de 1º de janeiro de 2024, ou seja, não configurando ilegalidade, à época da contratação.

Processo Administrativo n. 2/2023 – Inexigibilidade de Licitação n. 2/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 2/2023

Contratação de profissional especializado em programas de *compliance* anticorrupção e integridade para acompanhamento, revisão e aperfeiçoamento do programa de *compliance* da Câmara Municipal de Terenos. Avaliação da atual estrutura existente e do ambiente para implantação/diagnóstico da situação atual; elaboração de matriz de riscos, acompanhamento e revisão das políticas de integridade e código de conduta e de ética da Câmara Municipal, no valor de R$ 135.300,00 (cento e trinta e cinco mil e trezentos reais) com prazo de vigência de 11 (onze) meses.

Foi emitida a Ordem de Execução de Serviços n. 2, de 1º de fevereiro de 2023.

Identificou-se a ausência de formalização de contrato administrativo, em infringência ao art. 95 da Lei n. 14.133/2021, e a realização de pagamentos sem a comprovação de certidões, que atestem a regular prestação dos serviços contratados.

De acordo com a Lei n. 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito (arts. 62 e 63).

Sobre a ausência de publicação do contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em afronta ao art. 174 da Lei n. 14.133/2021, ressalto que a observância obrigatória da lei passou a ser a partir de 1º de janeiro de 2024, ou seja, não configurando ilegalidade, à época da contratação.

Processo Administrativo n. 3/2023 – Inexigibilidade de Licitação n. 3/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 3/2023

Prestação de serviços de acompanhamento do programa de proteção de dados da Câmara Municipal de Terenos, nos termos da Lei n. 13.709/2018, no valor de R$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais), com prazo de vigência de 11 (onze) meses.

Foi emitida a Ordem de Execução de Serviços n. 3, de 1º de fevereiro de 2023.

Verificou-se a ausência de realização de Estudo Técnico Preliminar e ausência de formalização de contrato administrativo, em desobediência aos arts. 6º, XX, e 95, ambos da Lei n. 14.133/2021.

Sobre a ausência de publicação do contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em afronta ao art. 174 da Lei n. 14.133/2021, ressalto que a observância obrigatória da lei passou a ser a partir de 1º de janeiro de 2024, ou seja, não configurando ilegalidade, à época da contratação.

Processo Administrativo n. 6/2023 – Carta Convite n. 1/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 6/2023

Prestação de serviços de assessoria e consultoria legislativa à mesa diretora e às comissões legislativas, permanentes e temporárias, consistindo na elaboração de minutas de propostas de matérias legislativas; elaboração de minutas de pareceres,

emendas, substitutivos, requerimentos, recursos e outros atos legislativos; análises e pareceres técnicos sobre aspectos legislativos de matérias, no valor de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), com prazo de vigência de 10 (dez) meses.

Foi emitida a Ordem de Execução de Serviços n. 6, de 28 de fevereiro de 2023.

Foram identificadas impropriedades, como: ausência de formalização de contrato; nota de empenho emitida antes da sessão pública de licitação e com objeto distinto ao contratado, e realização de pagamentos sem a comprovação de certidões, que atestem a regular prestação dos serviços.

De acordo com a Lei n. 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho e o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito (arts. 60, 62 e 63).

Processo Administrativo n. 22/2023 – Inexigibilidade de Licitação n. 4/2023 - Contrato Administrativo n. 1/2023

Prestação de serviços técnicos de consultoria e assessoria especializada nas demandas alusivas ao segmento de licitações e contratos administrativos da Câmara Municipal de Terenos, no valor de R$ 138.000,00 (cento e trinta e oito mil reais), com vigência de 12 (doze) meses.

A partir de relatórios constantes do processo de contratação, verificou-se que vários serviços prestados estão em duplicidade, por já terem sido prestados no início do exercício, como: prestação de serviços jurídicos; programa de *compliance*; serviços de proteção de dados – LGPD - e assessoria no envio de informações no e-social.

Infere-se da documentação analisada que, no período de janeiro a setembro de 2023, a Câmara Municipal de Terenos realizou despesas no montante de R$ 160.214,64 (cento e sessenta mil duzentos e quatorze reais e sessenta e quatro centavos) relativas à prestação de serviços com assessoria contábil, conforme consta do relatório de empenhos por credor.

Em relação aos serviços de assessoria jurídica, foi identificada uma despesa de R$ 453.555,00 (quatrocentos e cinquenta e três mil quinhentos e cinquenta e cinco reais) para o mesmo período, a partir de informações obtidas do relatório de empenhos por credor.

Em relação à contratação, instrumentalizada pela Ordem de Execução de Serviços n. 3/2023, verificou-se que a empresa contratada não executou o objeto da contratação (prestação de serviços de acompanhamento do programa de proteção de dados, nos termos da Lei n. 13.709/2018).

As evidências demonstram que os relatórios referentes à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) estão sendo assinados por profissional distinta da empresa contratada (Ordem de Execução de Serviços n. 3/2023)

Dentre os achados identificados na fiscalização, as situações mais graves dizem respeito aos serviços relacionados ao programa de *compliance* e LGPD.

Com relação aos serviços de *compliance*, importante registrar que, embora o órgão não esteja legalmente obrigado à adoção de programas de integridade, nos termos da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que deu contornos legais à preocupação com a boa conduta ética, no ambiente de negócios, não há qualquer impedimento a que a Administração Direta busque investir em programas de gestão preventiva, anticorrupção, inclusive contratando, junto a terceiros, os serviços de apoio necessários à sua consecução.

De fato, seria um contrassenso colocar obstáculos à implantação de modelo de governança orientado para a gestão transparente, prevenção de fraudes, corrupção e conflitos de interesse, e que viesse proporcionar à sociedade instrumentos de controle social das políticas públicas, dos atos de gestão e da forma como são investidos os recursos públicos.

Por outro lado, assim como em toda contratação pública, a primeira pergunta que se deve fazer é se a contratação era ou não necessária; e, no caso da Câmara Municipal de Terenos, considerando as suas dimensões como organização, a natureza e a dispersão geográfica das atividades desenvolvidas, a resposta é, indiscutivelmente, negativa.

Essa situação está devidamente demonstrada no relatório de fiscalização, pois não há, nos autos, quaisquer elementos que materializem a existência de uma estrutura de *compliance* minimamente estruturada e efetiva no órgão, como a elaboração e a implantação de iniciativas relacionadas à ética e à integridade.

Nessa esteira, entendo que os pagamentos realizados no âmbito da Inexigibilidade de Licitação n. 2/2023, Ordem de Execução de Serviços n. 2/2023, no valor de R$ 135.300,00 (cento e trinta e cinco mil e trezentos reais) devem ser impugnados, em razão da ausência de comprovação da prestação dos serviços, por parte da contratada.

Da mesma forma, a execução dos serviços de assessoria jurídica, objeto da Inexigibilidade de Licitação n. 1/2023, Ordem de Execução de Serviços n. 1/2023, no valor de R$ 140.745,00 (cento e quarenta mil setecentos e quarenta e cinco reais) não foi efetivamente comprovada, posto que materializados por pareceres jurídicos *pro forma*, elaborados no mero intuito de conferir ares de legalidade a uma série de contratações ilegais.

Situação semelhante ocorre em relação ao Convite n. 1/2023, Ordem de Execução de Serviços n. 6/2023, que trata da prestação de serviços de assessoria e consultoria legislativa, no valor de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

Identificou-se que os serviços contratados não foram efetivamente prestados, ante a ausência de materialização e do fato de que a descrição constante das notas

fiscais emitidas, que deram suporte aos pagamentos realizados, não dizem respeito ao serviço contratado, mas a “serviços de filmagem”.

Quanto aos serviços prestados no âmbito da Inexigibilidade de Licitação n. 3/2023, Ordem de Execução de Serviços n. 3/2023, referentes ao acompanhamento do programa de proteção de dados da Câmara Municipal de Terenos, restou demonstrado que a empresa contratada não executou os serviços, os quais foram, presumivelmente, subcontratados a terceira pessoa, sem vínculo com a contratada.

Achado 1.4: predominância de ordem de execução de serviços em detrimento de instrumento contratual

A Câmara Municipal de Terenos utiliza de forma indiscriminada o documento denominado “ordem de execução de serviços” em substituição ao instrumento de contrato.

Nos termos do art. 95 da Lei n. 14.133/2021, o instrumento de contrato é obrigatório, podendo ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de dispensa de licitação, em razão do valor, e compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor, devendo ser observadas as exigências formais estabelecidas no art. 92 da supracitada Lei.

Ademais, é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 11.981,20 (onze mil novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos), art. 95, § 2º, da Lei n. 14.133/2021.

Achado 1.5: despesas realizadas sem motivação e/ou justificativa plausível

A Câmara Municipal de Terenos possui gastos ordinários com a aquisição de alimentação para o fornecimento de café da manhã dos vereadores e dos servidores, com serviços de jardinagem, e com a prestação de serviços continuados de controle de acesso/fluxo de entrada e apoio durante as sessões ordinárias da Câmara.

Porém, não foram localizados os documentos que justificassem a realização dessas despesas, e verificou-se que as contratações foram realizadas sem o correspondente procedimento licitatório.

Embora seja de pequeno montante, não foi demonstrado o controle acerca das despesas: quantitativos e descrições do que compõem o café (na descrição da nota fiscal consta apenas “café da manhã”, sem especificar itens e quantidades); não há comprovação dos serviços de jardinagem; não há informações acerca da prestação de serviço de controle de acesso/fluxo de entrada e saída durante as sessões ordinárias da Câmara, não existindo comprovação de quantas sessões foram realizadas e quantos homens foram disponibilizados para prestar o serviço.

À fl. 2.589 consta a informação de que os serviços de fornecimento de café da manhã foram suspensos, por meio da Portaria n. 26, de 9 de novembro de 2023.

Achado 1.6: processos licitatórios acima do valor de remessa, não encaminhados ao Tribunal de Contas

Conforme consta da fl. 13 (peça 5), o presidente da Câmara Municipal de Terenos informa que, durante o exercício de 2023, não foram encaminhados os processos cujos valores de remessa obrigatória deveriam ser protocolados, consoante o disposto na Resolução TCE/MS n. 88/2018, que dispõe sobre o Manual de Remessa de Informações, Dados, Documentos e Demonstrativos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Questão de Auditoria Q2: Há nos processos de publicidade instaurados no exercício de 2023 – meses de janeiro a setembro conformidade e regularidade com a Lei 12.232/2010?

Achados: Inconformidades observadas nos contratos de publicidade com a Lei 12.232/2010, pagamentos sem procedimento licitatório, promoção pessoal dos vereadores.

A Lei 12.232/2010 estabelece normas gerais para licitação e contratação de serviços publicitários prestados por intermédio de agências de propaganda para a administração pública em geral, incluindo, dessa forma, os entes municipais.

Verificou-se, na fiscalização, que a Câmara Municipal de Terenos não faz o uso dessa lei para contratar os serviços de publicidade, optando por realizar cartas convites, dispensas/inexigibilidade ou até acordos verbais com determinadas empresas, para a execução desses serviços.

Observou-se, ainda, que normalmente são as mesmas empresas que participam das contratações realizadas por meio de convite e/ou inexigibilidade, e, como a publicação dos editais não é realizada no *site* oficial da entidade, mas, somente, no mural interno da Câmara, dificilmente outras empresas interessadas participam.

Os documentos demonstram que o Legislativo Municipal está fracionando a contratação dos serviços de publicidade, de forma a enquadrar essas contratações nos casos de dispensa de licitação, pelo baixo valor, ou em modalidade licitatória mais simples, como é o caso da carta convite.

Abaixo segue a relação de contratações realizadas pela Câmara Municipal de Terenos, durante o exercício de 2023, cujos objetos se enquadram como serviços de publicidade:

Processo Administrativo n. 9/2023 – Carta Convite n. 3/2023 –Ordem de Execução de Serviços n. 9, de 28 de fevereiro de 2023.

Prestação de serviços de assessoria e consultoria de comunicação, imprensa e publicidade, marketing digital, gerenciamento de redes sociais, filmagem e fotografia, serviços técnicos profissionais de suporte às atividades de comunicação institucional,

assessoria de imprensa, media training, monitoramento de mídias e redes sociais (*clipping*), e desenvolvimento de plano de comunicação institucional e comunicação de interesse da administração pública, no valor de R$ 109.000,00 (cento e nove mil reais), com período de vigência de 10 (dez) meses.

Processo Administrativo n. 13/2023 – Carta Convite n. 7/2023 –Ordem de Execução de Serviços n. 13, de 28 de fevereiro de 2023.

Prestação de serviços de manutenção, alteração e reparos do site da Câmara Municipal de Terenos e de manutenção corretiva e preventiva do servidor dedicado. Os serviços compreenderão a divulgação, por meio de veiculação na internet, das sessões ordinárias, extraordinárias e solenes, da atividade legislativa, da atuação dos parlamentares, e de eventos, campanhas e comunicados de interesse público, no valor de R$ 87.700,00 (oitenta e sete mil e setecentos reais), com período de vigência de 10 (dez) meses.

Processo Administrativo n. 14/2023 – Carta Convite n. 8/2023 –Ordem de Execução de Serviços n. 14, de 28 de fevereiro de 2023.

Prestação de serviços de divulgação em site e jornal, de circulação regional de notícias, matérias e atos oficiais e de interesse da Câmara de Vereadores, no valor de R$ 106.800,00 (cento e seis mil e oitocentos reais), com período de vigência de 10 (dez) meses.

Processo Administrativo n. 15/2023 – Carta Convite n. 9/2023 –Ordem de Execução de Serviços n. 15, de 28 de fevereiro de 2023.

Elaboração, diagramação e impressão de 4.000 (quatro mil) informativos mensais, contendo informações a respeito dos trabalhos mensais da Câmara Municipal de Terenos e de seus parlamentares, em formato ¼ com dobra central, em papel couchê 115gr, brilho e refile final, no valor de R$ 94.800,00 (noventa e quatro mil e oitocentos reais), com período de vigência de 10 (dez) meses.

Processo Administrativo n. 16/2023 – Carta Convite n. 10/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 16, de 28 de fevereiro de 2023.

Prestação de serviços de filmagem, armazenamento e transmissão via *streaming*, por meio do site da Câmara Municipal e *Facebook*, das sessões ordinárias, extraordinárias e solenes da Câmara Municipal de Terenos, além de outros eventos oficiais e/ou festivos, no valor de R$ 90.000,00 (noventa mil reais), com período de vigência de 10 (dez) meses.

Processo Administrativo n. 24/2023 – Dispensa/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 24, de 4 de abril de 2023.

Contratação de pesquisa de opinião pública sobre a avaliação do Poder Legislativo do Município de Terenos, no valor de R$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais), com período de vigência de 45 (quarenta e cinco) dias.

Processo Administrativo n. 25/2023 – Dispensa/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 25, de 2 de maio de 2023.

Contratação de empresa de radiodifusão, para a divulgação de atos administrativos, avisos e outros procedimentos que venham ao encontro do interesse da coletividade, da Câmara Municipal de Terenos, por meio de transmissão radiofônica, no valor de R$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais), com período de vigência de 8 (oito) meses.

Processo Administrativo n. 29/2023 – Dispensa/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 29, de 2 de maio de 2023.

Compra de espaço em *site* para inserção de *banners* institucionais da Câmara Municipal de Terenos, no valor de R$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais), com período de vigência de 8 (oito) meses.

Processo Administrativo n. 32/2023 – Dispensa/2023 – Ordem de Execução de Serviços n. 32, de 29 de junho de 2023.

Elaboração de 3.000 unidades de informativos, contendo um resumo das ações realizadas pela Câmara Municipal de Terenos, no primeiro semestre do ano de 2023, no valor de R$ 17.900,00 (dezessete mil e novecentos reais), com período de vigência de 10 (dez) dias.

A partir da análise documental dos contratos acima mencionados, foram encontradas as seguintes irregularidades:

- contratações não realizadas por meio da Lei n. 12.232/2010, que trata das normas gerais de licitação para os serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda;

- a pesquisa de mercado não apresenta 3 (três) orçamentos sobre o objeto licitado, foram juntados 2 (dois) orçamentos que se referem a outro procedimento licitatório (Processo 9/2023 - Carta Convite 3/2023);

- recibos de convite sem a identificação do representante da empresa convidada;

- a publicação do extrato da carta convite é realizada somente no mural da Câmara Municipal, o que dificulta o acesso à informação por outras empresas do ramo interessadas;

- nas Atas das Sessões Públicas consta a informação de que os representantes das empresas licitantes, juntamente com o advogado Sr. Antonio Alves Dutra Neto, se encontravam presentes, no entanto, não consta a assinatura de nenhum deles, somente dos membros da comissão permanente de licitação;

- substituição do instrumento de contrato por Ordem de Execução de Serviço;

- pagamentos efetuados sem a apresentação de certidões que comprovam a execução dos serviços;

- ausência do Termo de Referência para estabelecer, pormenorizadamente, como o serviço contratado deve ser executado (Processo 13/2023 - Carta Convite 7/2023);

- parecer jurídico genérico, pois não analisa, de forma adequada, todos os documentos que instruem o processo de contratação pública;

- Termo de Adjudicação e Termo de Homologação com datas posteriores a da assinatura da Ordem de Execução de Serviços;

- na dispensa de licitação, para contratar a empresa de radiodifusão, não consta a cotação de preço da empresa.

Também foram identificados, a partir de informações disponíveis na relação de empenhos por credor, pagamentos de despesas de serviços de publicidade, sem a realização de procedimento licitatório, para diversas empresas, no total de R$ 616.525,00 (seiscentos e dezesseis mil quinhentos e vinte e cinco reais), peça 35.

Similarmente, o Poder Legislativo de Terenos contratou, sem procedimento licitatório, empresa para prestar serviços de criação e arte gráfica e impressão de 10.000 (dez mil) cartilhas, para diversas campanhas, no valor total de R$ 217.470,00 (duzentos e dezessete mil quatrocentos e setenta reais), fl. 2.654 (peça 39).

A partir da análise da contratação de panfletos informativos das ações individuais dos vereadores, verifica-se que se trata de promoção pessoal dos agentes públicos, fls. 2.653/2.654.

Tal situação é, constitucionalmente, vedada pelo art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Dessa forma, constatou-se a aquisição de um grande número de material gráfico impresso, sem a realização de procedimento licitatório e ausente de evidências suficientes, que comprovassem a sua efetiva distribuição.

Com relação à divulgação nos Portais “ms380news” e “terenosnews.net”, sem contar uma série de dúvidas envolvendo a propriedade dos *sites* e a relação dessas pessoas com agentes públicos e contratados pela Câmara Municipal de Terenos, não consta dos autos indicação de critérios para a definição do preço pago.

Questão de Auditoria Q3: Há normativos locais que estabelecem o Plano Anual de Contratações (PAC)?

Achado: ausência de normativos para a realização do planejamento anual de contratações.

Consta da fl. 13 que a Câmara Municipal de Terenos não possui Plano Anual de Contratação (PAC).

O PAC é o instrumento elaborado pelo Poder Público, que sintetiza todas as demandas de compras e serviços que devem ser contratadas ou prorrogadas, no exercício seguinte à sua elaboração, devendo estar alinhado à Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e à Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021), art. 12, VI, versa sobre a elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), in verbis:

> *Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:*
>
> *(…)*
>
> *VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*
>
> *§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.*

O PAC visa à racionalização das contratações e isso quer dizer que o objetivo é fazer uma programação da necessidade de determinada contratação, por meio da previsão de consumo, a partir do prognóstico da sua utilização provável e necessária.

Questão de Auditoria Q4: Há normativo local regente da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP)?

Achado: ausência de normativo para a elaboração dos estudos técnicos preliminares

De acordo com a resposta ofertada pela Câmara Municipal de Terenos, o Legislativo Municipal não possui normativo que disciplina sobre a elaboração de Estudo Técnico Preliminar, fls. 13/15.

No entanto, observou-se que, em alguns processos, constam ETPs prévios às suas contratações, com características de documento padrão para todas as contratações.

O art. 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021, dispõe que o ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação, e é de observância obrigatória para a instrução do processo licitatório, art. 18 da mencionada Lei.

Questão de Auditoria Q5: Há normativo de elaboração da pesquisa de mercado?

Achados: ausência de normativo para a elaboração de pesquisa de mercado e ausência de ampla pesquisa de mercado.

A Câmara Municipal de Terenos não possui normativo regente para a elaboração de pesquisa de mercado.

Em razão das fragilidades nas contratações públicas realizadas pelo órgão, conforme já demonstrado, inclusive em relação à ausência de pesquisa de preços ampla, é recomendável à Câmara Legislativa que faça cumprir as regras constantes do art. 23 da Lei n. 14.133/2021.

Questão de Auditoria Q6: Há normativo que estabeleçam rotinas sobre a fiscalização dos contratos?

Achados: designação genérica do fiscal de contratos; ausência de normativo sobre a fiscalização dos contratos; ausência de relatórios de fiscalização.

Dentre as prerrogativas dos contratos administrativos, à Administração Pública consta a fiscalização da execução dos contratos, conforme disciplina o art. 104, III, da Lei n. 14.133/2021, inicialmente, concretizada por meio da designação de 1 (um) ou mais representantes da Administração, popularmente conhecidos como 'fiscal de contrato', de acordo com o art. 117, da Nova Lei de Licitações e Contratos.

A partir da análise dos documentos, verificou-se que a designação de fiscal dos contratos da Câmara Municipal de Terenos se deu para o ano de 2021, não tendo sido designados servidores para os anos de 2022 e 2023, e ocorreu de forma genérica.

Assim, recomenda-se ao órgão a regulamentação da atividade de fiscalização de contratos, buscando: i) a designação de fiscais, observando-se, sempre que possível, a sua experiência no objeto do contrato a ser fiscalizado; e ii) a prática de atos formais (escritos), inclusive a cientificação do servidor, conferindo-lhe a possibilidade de manifestar, também por escrito, a sua eventual incapacidade ou suspeição para atuar na fiscalização de determinado contrato.

Questão de Auditoria Q7: Há normativo que estabeleçam rotina de trabalhos da Controladoria Interna?

Achado: fragilidade no acompanhamento dos procedimentos originários de atos licitatórios.

A Câmara Municipal de Terenos não possui o cargo de controlador interno, no quadro permanente de pessoal, sendo preenchido, exclusivamente, por cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração.

Sobre o assunto, é pacífico o entendimento dos órgãos de controle do País, e desta Corte de Contas, de que o cargo de controlador interno deve ser ocupado por servidor detentor de cargo efetivo, em razão de sua natureza técnica.

Sobre a Controladoria Interna da Câmara Municipal de Terenos, verificou-se que o órgão foi criado por meio da Resolução Municipal n. 148/2014, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo (fls. 2.595/2.599).

Contatou-se que os processos licitatórios não são analisados pela Controladoria Interna, limitando-se as atividades, apenas, às análises dos processos das despesas orçamentárias e extraorçamentárias e aos aspectos contábeis.

Questão de Auditoria Q8: O Órgão Auditado vem cumprido o que preveem os arts. 1º, 7º VI e 8º § § 2º e 3º da Lei 12.527/2011?

Achados: ausência de informações relacionados aos procedimentos licitatórios no ano de 2023 no site da Transparência Pública e ausência dos atos exigidos pela Lei 14.133/2021, quanto às contratações por dispensa de licitação.

A Lei de Acesso à Informação regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e dispõe, em seu art. 1º, que seus procedimentos serão observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Prevê a obrigação dos órgãos públicos de "divulgar as informações concernentes aos procedimentos licitatórios", inclusive os respectivos editais, "sendo obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*)" (arts. 1º, 7º, VI, e 8º, §§ 2º e 3º, todos da Lei n. 12.527/2011).

Em consulta ao Portal da Transparência da Câmara Municipal de Terenos, à época da fiscalização, não foram encontradas informações relacionadas aos procedimentos licitatórios do ano de 2023.

Em se tratando de transparência, notadamente, no que se refere à disponibilização das informações de licitações e contratos, todos os esforços devem ser envidados para facilitar o acesso integral de seu conteúdo à sociedade e, em especial, aos licitantes interessados.

Com o advento da Lei n. 14.133/2021, foi criado o Portal Nacional de Contratações Públicas, art. 174, destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por essa Lei.

De acordo com o normativo, o Portal conterá informações acerca das contratações públicas, como: planos anuais de contratação; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos; atas de registro de preços; contratos e termos aditivos; e notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

Portanto, pode-se destacar que, em virtude dos achados de auditoria, os atos praticados no âmbito das licitações instauradas e dos contratos celebrados, durante o exercício de 2023 (janeiro a setembro), incluídas, também, as despesas realizadas em decorrência de contratos de aquisição de bens e de prestação de serviços, na Câmara Municipal de Terenos, não estão em conformidade com a legislação que rege o assunto.

Dessa forma, a desobediência às prescrições legais impõe penalização ao responsável pela prática de atos ilícitos, prevista regimentalmente.

Outrossim, levando-se em consideração os casos assemelhados já julgados por esta Corte de Contas, e em observância à proporcionalidade da sanção pecuniária a ser imposta por conduta praticada em detrimento à norma legal (art. 42 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012), entendo pela fixação da multa, revestida de caráter pedagógico, para desestimular a reiteração de irregularidades semelhantes em futuras contratações, em valor equivalente a 20 (vinte) Uferms, por contratação irregular, relacionada na presente auditoria de conformidade, no total de 17 (dezessete) contratações, resultando em 340 (trezentos e quarenta) Uferms, acrescida de 20 (vinte) Uferms, pela infringência à Resolução TCE/MS n. 88/2018 (Manual de Peças Obrigatórias) por ausência de remessa dessas contratações, cujos valores atingiram o limite para apreciação nesta Corte de Contas.

Ademais, sobre o valor a ser impugnado, solicitado pelo Ministério Público de Contas, deixo de considerar o valor de R$ 140.745,00 (cento e quarenta mil setecentos e quarenta e cinco reais) decorrente da Inexigibilidade de Licitação n. 1/2023 (Ordem de Execução de Serviços n. 1/2023), por entender que o serviço foi devidamente prestado, mesmo de forma insatisfatória; e o valor de R$ 138.000,00 (cento e trinta e oito mil reais) decorrente da Inexigibilidade de Licitação n. 4/2023 (Contrato n. 1/2023), por tratar-se de serviços prestados.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho a proposta de encaminhamento da equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias, constante do Relatório de Auditoria RAUD - DFLCP - 117/2023, e, em parte, o Parecer PAR – 1ª PRC – 1558/2024, emitido pelo Ministério Público de Contas e **VOTO**:

1. pela **irregularidade** dos atos praticados pelo vereador Marcos Inácio Campos, presidente do Legislativo Municipal de Terenos, na gestão dos procedimentos licitatórios realizados pela Câmara Municipal, abaixo discriminados, no exercício de 2023 (janeiro a setembro), e todos os demais atos deles decorrentes, por inobservância às regras estabelecidas nas Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, vigentes à época, na Lei n. 14.133/2021 e na Lei n. 12.232/2010, consoante o disposto no art. 121, I, II e III, do RITC/MS:

- Carta Convite n. 11/2023 (Processo Administrativo n. 26/2023);

- Pregão Presencial n. 1/2023 (Processo Administrativo n. 31/2023);

- Dispensa de Licitação n. 10/2023 (Processo Administrativo n. 27/2023);

- Inexigibilidade de Licitação n. 1/2023 (Processo Administrativo n. 1/2023);

- Inexigibilidade de Licitação n. 2/2023 (Processo Administrativo n. 2/2023);

- Inexigibilidade de Licitação n. 3/2023 (Processo Administrativo n. 3/2023);

- Carta Convite n. 1/2023 (Processo Administrativo n. 6/2023);

- Inexigibilidade de Licitação n. 4/2023 (Processo Administrativo n. 22/2023);

- Carta Convite n. 3/2023 (Processo Administrativo n. 9/2023);

- Carta Convite n. 7/2023 (Processo Administrativo n. 13/2023);

- Carta Convite n. 8/2023 (Processo Administrativo n. 14/2023);

- Carta Convite n. 9/2023 (Processo Administrativo n. 15/2023);

- Carta Convite n. 10/2023 (Processo Administrativo n. 16/2023);

- Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 24/2023);

- Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 25/2023);

- Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 29/2023), e

- Dispensa de Licitação/2023 (Processo Administrativo n. 32/2023);

2. pela **aplicação de multa**, no valor correspondente a 360 (trezentas e sessenta) Uferms, sendo: 20 (vinte) Uferms por contratação irregular, listada no item 1 (17 contratações), totalizando 340 (trezentas e quarenta) Uferms, e 20 (vinte) Uferms por infração à Resolução TCE/MS n. 88/2018 (Manual de Peças Obrigatórias), ao vereador Marcos Inácio Campos, inscrito no CPF sob o n. 420.889.411-34, presidente da Câmara Municipal de Terenos, por inobservância às regras estabelecidas nas Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, vigentes à época, na Lei n. 14.133/2021 e na Lei n. 12.232/2010, nos termos do art. 44, I, e do art. 61, III, ambos da LCE n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, do RITC/MS;

3. pela **impugnação da quantia** de R$ 495.050,00 (quatrocentos e noventa e cinco mil e cinquenta reais), com fulcro no art. 185, II, do RITC/MS, sendo:

a) R$ 135.300,00 (cento e trinta e cinco mil e trezentos reais), correspondente ao valor pago na contratação, instrumentalizada pela Ordem de Execução de Serviços n. 2/2023 (Inexigibilidade de Licitação n. 2/2023), referente aos serviços não prestados;

b) R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) pagos à contratação, por meio da Ordem de Execução de Serviços n. 6/2023 (Carta Convite n. 1/2023), em razão da ausência de materialização dos serviços de assessoria e consultoria legislativa, associado ao fato de que a descrição, constante das notas fiscais emitidas, que deram suporte aos pagamentos realizados, não diz respeito ao serviço contratado, mas a “serviços de filmagem”;

c) R$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais) pagos à contratação realizada pela Ordem de Execução de Serviços n. 3/2023 (Inexigibilidade de Licitação n. 3/2023), ante a demonstração de que o contratado não executou os serviços, os quais teriam sido subcontratados a terceira pessoa, e

d) R$ 173.750,00 (cento e setenta e três mil setecentos e cinquenta reais), pagos aos portais “ms380news” (R$ 120.000,00) e “terenosnews.net” (R$ 53.750,00), diante da ausência de comprovação da materialização dos serviços e de informações acerca dos critérios adotados para a definição do preço pago;

4. pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para que o vereador Marcos Inácio Campos, presidente da Câmara de Terenos, recolha o valor da multa aplicada no item 2 ao FUNTC, de acordo com o art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, I, “b”, § 1º, I e II, e o art. 210, ambos do RITC/MS, bem como proceda ao ressarcimento da quantia impugnada no item 3, devidamente atualizada, ao erário do Município de Terenos, com fulcro no art. 61, I, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, II, § 1º, I e III, do RITC/MS, comprovando-se nos autos, sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma Lei Complementar;

5. pela **recomendação** ao presidente da Câmara Municipal de Terenos para que previna a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, conforme demonstrado nesta decisão, nos termos do art. 185, IV, “b”, do RITC/MS;

6. pela **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados, com fulcro no art. 50 da LCE n. 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 do Relator, pela irregularidade dos atos praticados no âmbito das licitações instauradas e dos contratos celebrados, com aplicação de multa, impugnação de valores e recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt 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, 13 de março de 2024.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

MSS/ARP