



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 10467/2024

| | |
|-------------------------|---|
| PROCESSO TC/MS | : TC/4596/2020 |
| PROTOCOLO | : 2034199 |
| ÓRGÃO | : PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNDO NOVO |
| JURISDICIONADO | : VALDOMIRO BRISCHILIARI |
| TIPO DE PROCESSO | : LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO |
| RELATOR | : CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL (ATO CONVOCATÓRIO N. 002, DE 05 DE JANEIRO DE 2023) |

LICITAÇÃO. CONVITE. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA EM LICITAÇÕES. IRREGULARIDADES NA FASE LICITATÓRIA. EXIGÊNCIA DE RENÚNCIA AO DIREITO DE RECURSO. PRAZO RECURSAL INSUFICIENTE. VEDAÇÃO AO PROTOCOLO ELETRÔNICO DE IMPUGNAÇÕES E RECURSOS. TERMO ADITIVO FUNDADO EM LICITAÇÃO IRREGULAR. EXECUÇÃO FINANCEIRA SEM COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO IDÔNEA. DEVER DE PRESTAR CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. IMPUGNAÇÃO DE VALORES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO..

1. DO RELATÓRIO

Em exame o procedimento licitatório realizado na modalidade Convite n. 1/2020, a formalização do Contrato Administrativo n. 42/2020, o termo aditivo e a execução financeira do ajuste celebrada entre o Município de Mundo Novo e a empresa Raymundo Xavier Neto. O contrato visou à prestação de serviços contínuos de assessoria e consultoria na área de licitação, pelo período de 12 (doze) meses, ao custo inicial de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

Os autos foram inicialmente remetidos à Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias, que, diante da constatação de possíveis irregularidades, notificou o gestor responsável para apresentação de documentos complementares, nos termos do Termo de Intimação n. 3850/2020 (fls. 259-264).

Embora tenham sido apresentadas justificativas e documentos (fls. 268-298), a Análise n. 6306/2020 (fls. 299-307) apontou: (i) a contratação de empresa para execução de funções típicas de servidores públicos; (ii) a ausência de previsão de impugnação do edital por meio eletrônico; e (iii) a exigência de renúncia ao direito de recurso como condição para habilitação. Em razão disso, a equipe técnica concluiu pela irregularidade do procedimento licitatório e da formalização contratual.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas opinou pela nulidade da contratação, pela imposição de multa e impugnação de valores, conforme Parecer n. 8133/2020 (fls. 308-310).

Após nova oitiva do responsável (Despacho n. 23879/2020 e fls. 268-294), a unidade técnica, por meio da Análise n. 10500/2020 (fls. 331-339), e o Ministério Público de Contas, pelo Parecer n. 140/2021 (fl. 340), ratificaram o entendimento anterior pela irregularidade.

Com a juntada do termo aditivo, que prorrogou a vigência do contrato, a Divisão técnica (Análise n. 6691/2021, fls. 363-366) e o Ministério Público de Contas (Parecer n. 9166/2021, fls. 367-369) reiteraram a irregularidade da avença, por estar fundada em procedimento licitatório viciado.

Após a realização de diligências, em derradeiro exame, a Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (Análise n. 371/2023, fls. 636-639) e o Ministério Público de Contas (Parecer n. 651/2023, fls. 640-643) opinaram pela irregularidade da execução, em razão da ausência de fiscalização da regularidade fiscal da contratada previamente a cada pagamento e da prestação de serviços típicos da Administração, os quais deveriam ser realizados por servidores nomeados por concurso público.

Por fim, os autos vieram para decisão.

É o relatório.

2. DO FUNDAMENTO

Considerando que o valor inicialmente contratado está abaixo de 7 mil UFERMS, decido monocraticamente, amparado pela competência atribuída ao juízo singular, nos termos do art. 11, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018.

Ressalte-se que a contratação em exame ocorreu sob a égide da Lei 8.666/1993; portanto, o presente julgamento terá como critério a conformidade com a lei vigente à época.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

Foram apuradas pelas análises técnicas e pelos pareceres do Ministério Público de Contas as seguintes irregularidades:

- contratação de empresa para exercício de funções típicas de servidores públicos;
- impossibilidade de impugnação do edital e apresentação de recursos por meio eletrônico;
- necessidade de renúncia ao direito de recurso para habilitação;
- formalização de termo aditivo amparado em licitação e contrato irregulares;
- execução financeira sem a comprovação dos serviços efetivamente prestados e da regularidade fiscal.

Posto isso, passa-se à análise cronológica das etapas da contratação.

Apesar de inicialmente constar nos autos que os serviços contratados envolviam atividades típicas de pregoeiro ou de comissão de licitação, conforme apontado na Análise n. 6306/2020, a leitura do Anexo I-A do edital (fls. 131-133) indica que se tratava de serviços de assessoria e consultoria, voltados ao apoio técnico à Administração.

4. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

4.1. Os serviços a serem prestados compreenderão:

4.1.1. Assessoria e consultoria em licitações públicas

- a) Consultoria na forma de condução de procedimentos relacionados a licitação, por meio de orientações na elaboração de editais, julgamentos e pareceres técnicos;
- b) Treinamento, orientação e acompanhamento dos membros da CPL, Pregoeiro e equipe de apoio da Prefeitura;
- c) Auditoria nos processos licitatórios, analisando todas as fases;

4.1.2. Gerenciamento dos contratos



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

a) Orientações e acompanhamento dos contratos em vigência, tomando atitudes necessárias como por exemplo: solicitar a renovação contratual antes de seu término;

4.1.3. Registro de preços

a) Auxílio na condução do sistema de registro de preços, de modo a possibilitar cotações anuais das quantidades máximas estimadas dos insumos utilizados com maior frequência pela Prefeitura, sem que isso signifique a obrigatoriedade de aquisição das quantias cotadas, solicitando-se a entrega conforme as necessidades momentâneas do órgão;

b) Auxílio na condução de processo para adesão a Ata de Registro de Preços de outros órgãos.

4.1.4. Execução Financeira

a) Orientação na condução das execuções financeiras dos contratos administrativos.

4.1.5. Compras e Contratações Diretas

a) Orientações e acompanhamento dos processos de dispensa de licitação, de acordo com os Artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93.

Tal entendimento foi reforçado pelas alegações do gestor (fls. 268-269), que apresentou documentos comprovando a designação de pregoeiro e equipe de apoio por meio dos Decretos Municipais n. 4.051/2020 e n. 4.062/2020 (fls. 283-284), evidenciando que tais funções foram exercidas por servidores públicos efetivamente nomeados:

“Nota-se um equívoco de interpretação desta corte pois em nenhum momento a Administração teve a intenção de contratar um pregoeiro, pois se trata de atividade advinda de servidor com vínculo com a Administração devidamente nomeado através de portaria, decreto ou outro meio o qual deve ser publicada, nesse sentido o Município cumpre as exigências nomeando pregoeiro, comissão de licitação e membros de equipe de apoio através de decreto que segue me anexo.

Em se tratando das atividades ao fazer a leitura observa-se a utilização constante da expressão de orientação, acompanhamento e auxílio sendo essa a atividade pretendida constante do objeto da contratação, salientamos ainda que todos os atos inerentes a abertura, negociação, adjudicação, julgamento e demais fases do processo licitatório são realizados pelo pregoeiro ou comissão de licitação (...)

Dessa forma, acolhem-se parcialmente as justificativas do responsável, reconhecendo-se que não houve, neste ponto, a terceirização de função pública típica, presumindo-se a boa-fé e a legitimidade dos documentos apresentados.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

Todavia, permanecem irremovíveis as demais impropriedades detectadas nas Análises n. 6306/2020 e n. 10500/2020, em flagrante afronta à legislação vigente à época, destacando-se:

a) **impossibilidade apresentar eletronicamente a impugnação do edital e recurso**, dado o caráter restritivo, em ofensa à ampla concorrência, em desacordo com o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.663/93;

b) **prazo ínfimo** para apresentação de recurso, pois o edital fixou em seu item 10.1, o prazo de 3 (três) dias úteis para a apresentação de recursos, não obstante, a Lei nº 8.666/93 fixava, em seu art. 109, I, o prazo de 5 (cinco) dias úteis;

c) **necessidade de renunciar ao direito de recurso para ser habilitada**, tendo em vista que o edital, item 4.7 (fl. 93), fixou como requisito à habilitação da licitante, o preenchimento de termo de renúncia, declarando não ter interesse de recorrer, caso seja inabilitada ou desclassificada. Entretanto, que a fase recursal do procedimento licitatório tem fundamento constitucional (art. 5º, incisos XXXIV e LV, CF/88), já que a Constituição Federal estabelece o direito fundamental dos indivíduos de se defender contra atos ilegais ou abusivos.

Assim, conclui-se pela irregularidade do procedimento licitatório.

No que se refere à formalização contratual, ao termo aditivo e à execução financeira, embora haja indícios do cumprimento de formalidades procedimentais, desde o início da instrução processual o gestor foi expressamente intimado a comprovar, de forma robusta, a efetiva prestação dos serviços contratados. No entanto, mesmo após reiteradas oportunidades para tanto, não se verificou nos autos documentação hábil a demonstrar com segurança a execução do objeto contratual, persistindo a ausência de comprovação suficiente da realização dos serviços.

Não obstante as diversas oportunidades concedidas, o responsável limitou-se a apresentar relatórios genéricos (fls. 573-634), os quais não foram acompanhados de qualquer documentação acessória que permitisse aferir, com razoável grau de certeza, a execução material do objeto da avença. Faltam, nos autos, elementos mínimos como registros de comunicações institucionais (tais como e-mails, trocas de mensagens, atas de reuniões, relatórios circunstanciados de visitas técnicas, pareceres elaborados, despachos técnicos ou



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

registros de atividades inseridas em sistemas oficiais), que constituem práticas ordinárias e documentadas no âmbito de prestações de serviço de natureza consultiva e de apoio à gestão pública.

A ausência desses documentos compromete gravemente a rastreabilidade da execução contratual, impedindo que se estabeleça o nexo entre os valores pagos e os serviços efetivamente prestados. Ressalta-se que os relatórios apresentados não possuem detalhamento suficiente, tampouco indicam produtos entregues, prazos cumpridos, orientações efetivamente realizadas ou impactos gerados nas rotinas da Administração contratante. Não há qualquer referência concreta a processos administrativos específicos, procedimentos licitatórios assessorados ou pareceres técnicos elaborados.

Trata-se, portanto, de documentação meramente declaratória, sem lastro probatório mínimo, o que contraria frontalmente os princípios da transparência, do controle e da responsabilidade na gestão pública. Tal deficiência não pode ser suprida por meros atestos de recebimento ou pela presunção de boa-fé da Administração, sobretudo quando se trata de contratação de serviço intelectual e contínuo, cuja comprovação da execução exige não apenas a existência formal do contrato, mas a demonstração material e concreta da entrega dos serviços.

A jurisprudência¹ consolidada do Tribunal de Contas da União é firme ao estabelecer que o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos recai integralmente sobre o gestor público, sendo imprescindível a apresentação de documentação idônea e detalhada, apta a demonstrar, de forma incontestável, o vínculo entre o dispêndio e o resultado efetivamente entregue à sociedade.

Portanto, restando evidente a inércia do gestor em comprovar, mesmo após reiteradas solicitações, a efetiva execução dos serviços contratados, impõe-se o reconhecimento da irregularidade da execução financeira da avença, bem como a consequente responsabilização pelos prejuízos causados ao erário.

¹ (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 03639620184, Relator.: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 07/05/2019, Segunda Câmara).

TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 99232023, Relator.: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 17/10/2023



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

Diante do exposto, subsidiado pelas análises do corpo técnico desta Corte de Contas e pareceres do Ministério Público de Contas, a impugnação do valor dispendido na contratação, qual seja, R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), conforme fl. 372, devidamente atualizado, faz-se medida necessária a reparar o prejuízo ao erário.

3. DA DOSIMETRIA DA MULTA

Quanto à sanção pecuniária incidente sobre as irregularidades verificadas na fase licitatória e em face da ausência de comprovação da execução do serviço contratado, tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o conjunto de elementos de convencimento demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção e o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal; a natureza da infração, além das circunstâncias pessoais do infrator e das demais circunstâncias descritas no art. 181, I, do Regimento Interno aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018; fixa-se em caráter sancionatório multa no valor correspondente a 162 (cento e sessenta e duas) UFERMS ao Sr. Valdomiro Brischiliari, Prefeito Municipal de Mundo Novo à época, responsável pela contratação.

São as razões que fundamentam a decisão.

4. DA DECISÃO

Diante do exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO:**

I - Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório Convite n. 1/2020, formalização do Contrato Administrativo n. 42/2020, termo aditivo e execução financeira realizados pelo Município de Mundo Novo, em razão da inobservância a Lei n. 8.666/93, vigente à época;

II – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Valdomiro Brischiliari, Prefeito Municipal de Mundo Novo à época, no valor corresponde a 162 (cento e sessenta e duas) UFERMS, correspondente à 5% do valor do dano causado ao erário, com fundamento nos arts. 44, I e 45, II da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181, inciso II, do Regimento Interno TC/MS, aprovado pela Resolução n. 98/2018;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. RONALDO CHADID

III - Pela **IMPUGNAÇÃO** do montante de R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), a ser restituído ao erário municipal pelo responsável, com atualização monetária a contar da data do último pagamento, com fundamento no art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 185, incisos II e III, do RITCE/MS

IV - Pela **CONCESSÃO** do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da intimação, para que o gestor efetue o pagamento da multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC) e comprove o ressarcimento ao erário, nos termos do art. 83, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, comprovando-o no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul;

V – Pela **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão municipal, caso ainda não o tenha feito, para que invista em capacitação técnica continuada dos servidores encarregados de atividades licitatórias, em observância ao princípio da eficiência (art. 37, caput, CF/88)

É a decisão.

Remetam-se os autos a *Unidade de Serviço Cartorial* para providências de estilo.

Cumpra-se.

Campo Grande/MS, 02 de julho de 2025.

(Assinado Digitalmente)

Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Conselheiro Substituto

mero