



# CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA

## PARECER DO CONTROLE INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA/ES

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N°: 150/2024**

**MODALIDADE:** Dispensa

**ASSUNTO:** Análise de Contratação por Dispensa de Licitação para Realização de Concurso Público da Câmara Municipal de Montanha/ES para provimento de cargos de natureza efetiva.

### I – DA SÍNTESE DA CONTRATAÇÃO

Trata-se de processo administrativo iniciado por meio do Ofício/CMM/GP n° 27/2024, na data de 06/03/2024, visando a contratação de instituição para a realização de concurso público para provimento de cargos no quadro de pessoal da Câmara Municipal de Montanha/ES, por meio de dispensa de licitação, com fulcro no Art. 75, inciso XV, da Lei n° 14.133/2021.

Insta mencionar que a cobrança de realização do certame, trata-se de um imbróglio que perdura há anos. Neste sentido, importa salientar que encontra-se anexada aos autos (fls. 07/10), manifestação do presidente da Câmara à época, datada de 22/07/2014, no bojo da ação civil pública n° 0000289-40.2014.8.08.0033, solicitando ao Ministério Público Estadual, a dilação de prazo para cumprimento da referida exigência.

Às fls. 11/21, acerca do pedido supramencionado, fora anexada manifestação ministerial sobre a proposta de acordo. À fl. 15, houve a homologação judicial da referida tratativa, em 11/09/2014. Posteriormente, fora firmado o primeiro aditivo ao acordo judicial de ajustamento de conduta, firmado em 19/03/2019, entre o Ministério Público Estadual/ES e à Câmara Municipal de Vereadores de Montanha/ES, contendo as seguintes exigências, a serem cumpridas no período de 27 de setembro de 2022 a 30 de junho de 2023, a saber:

1. Encaminhar um projeto de lei extinguindo os seguintes cargos comissionados existentes e ocupados de forma irregular na Casa de Leis:

a) Assistente técnico;

Praça Osvaldo Lopes, s/n – Bloco “B” – Centro – CEP 29890-000 – Montanha – ES

Tel.: (27) 3754-1052 / 3754-1890 – E-mail: [contato@cmmmontanha.es.gov.br](mailto:contato@cmmmontanha.es.gov.br)

[www.cmmmontanha.es.gov.br](http://www.cmmmontanha.es.gov.br)



## **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA**

- b) Assistente técnico III;
  - c) Assistente técnico IV;
  - d) Servente;
  - e) Procurador Jurídico Geral;
  - f) Técnico em Contabilidade;
  - g) Auxiliar de Gabinete;
  - h) Controlador Público Interno;
2. Realizar adequação legal, do projeto de lei, dos referidos cargos mediante o regramento constitucional, criando-se os cargos efetivos com descrição de suas atribuições, remuneração, requisitos para investidura, dentre outros pontos relevantes;
  3. O prazo para encaminhamento do Projeto de Lei será de 60 dias após a assinatura do presente termo;
  4. Consignar no Projeto de Lei que a exoneração dos servidores ocupantes dos cargos em comissão extintos/irregulares deverá ser realizada após a nomeação dos aprovados no concurso público, permitindo-se sua manutenção até tal marco temporal, evitando-se a interrupção e paralização dos serviços;
  5. Os serviços de servente/auxiliar de serviços gerais/limpeza deverão ser realizados por terceirizado(a);
  6. Realizar concurso público, nomear e empossar os aprovados para que ocupem os cargos a serem criados até o dia 30 de junho de 2023.

Desse modo, compulsando os autos, às fls. 22/39, encontra-se à Lei nº 1.151/2023, que dispõe sobre a estrutura administrativa, plano de carreiras, salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Montanha/ES, extingue e cria cargos e dá outras providências.

Às fls. 40/42, tem-se o modelo de solicitação de cotação de preços de produtos/serviços utilizado e disponibilizado pela Unidade Gestora. Após, tem-se os comprovantes de envio das solicitações de cotações de preços às bancas organizadores, conforme se verifica das fls. 43/51.

Às fls. 52/85, encontra-se juntada a proposta técnica da Banca IDCAP – Instituto de Desenvolvimento e Capacitação, bem como, às fls. 86/87, contendo a proposta de preço.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA**

Por seu turno, à fl. 88, encontra-se a resposta do Instituto Avalia, declinando do convite de cotação de preços. Desse modo, à fl. 90, publicou-se no Diário Oficial do Estado, o aviso de apresentação das propostas de preços para formalização do processo de contratação.

Após, o que se vislumbra das fls. 92/104, são diversas bancas organizadoras de concursos públicos, buscando participação na contratação que fora divulgada em um canal de amplo acesso da população, contudo nem o edital e tampouco o Termo de Referência foram disponibilizadas pela Unidade Gestora, de modo que tal conduta deixa evidente a inviabilidade de competição entre as bancas, e consequentemente distante de atender a supremacia do interesse do público.

À fl. 105, encontra-se a certidão da agente de contratação do Poder Legislativo, informando a realização dos trâmites percorridos nos autos, dentre eles: levantamento de preços/propostas; publicação no diário oficial; e, juntada de contratos do Instituto IDCAP com os municípios de São Mateus e Piúma para comprovar a equivalência de preço de mercado.

Além disso, foram juntados ainda, editais das cidades de Serra/ES, Piúma/ES e São Mateus/ES, todos estes documentos para deixar retratado a idoneidade e capacidade técnica do Instituto IDCAP, conforme se observa do longo acervo anexado às fls. 106/222.

Às fls. 223/233, fora anexado o Estudo Técnico Preliminar.

Às fls. 223/278, em 13/12/2024, tardiamente, fora confeccionado o Termo de Referência. E, na mesma data, enviado ao Instituto IDCAP para apreciação e reenvio da proposta atualizada, fls. 279/282. Em seguida, observa-se o retorno do mencionado Instituto constante das fls. 283/287.

Nesse ínterim, consta nos autos às fls. 288/322, proposta técnica e às fls. 323/324, proposta de preço da Instituto IDCAP.

Às fls. 325/400, encontram-se juntados os documentos concernentes à habilitação do Instituto acima mencionado.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA**

Por derradeiro, à fl. 401, tem-se o proferimento de despacho pelo Presidente da Câmara, Sr. Clébio Maciel Raulino, em 19/12/2024, mencionando a inexistência de indicação de dotação orçamentária para dar seguimento a contratação. Após, foi realizada a remessa dos autos ao Setor Contábil e à Procuradoria Legislativa para emissão de parecer jurídico.

Em 01/01/2025, ocorreu a eleição da mesa diretora da Câmara Municipal de Montanha/ES, tendo como gestor dessa Casa Leis, o Sr. Adivaldo Rodrigues de Souza (Legislatura 2025/2028). Desta forma, no intuito de impulsionar a referida contratação e manter a continuidade dos serviços públicos, em 22/04/2025, o presidente em exercício, às fls. 402/403, reitera o despacho de encaminhamento à Contabilidade e à Procuradoria.

Conforme [link](https://ioes.dio.es.gov.br/dom/portal/visualizacoes/pdf/10113#/p:184/e:10113?find=concurso%20p%C3%ABlico) a seguir:  
<https://ioes.dio.es.gov.br/dom/portal/visualizacoes/pdf/10113#/p:184/e:10113?find=concurso%20p%C3%ABlico>

Às fls. 404/405, obteve-se o retorno do Setor da Contabilidade, em 28/05/2025, informando a inexistência de dotação orçamentária na presente data para contratação objeto de análise.

Logo após, às fls. 406/413, fora confeccionado o parecer jurídico, pugnando pelo arquivamento pela constatação da ausência de dotação orçamentária específica para realização do concurso público; proposta de preço vencida; e, inobservância dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES.

Dessa maneira, vieram-me os autos para análise e confecção de parecer do Controle Interno. Assim, o presente parecer tem como objetivo analisar a conformidade do processo com a legislação vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

## **II - DA ANÁLISE TÉCNICA**

### **a) DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**



## **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA**

Inicialmente, importa mencionar que este Controle Interno Legislativo, desenvolve suas atividades em atendimento as atribuições que lhes são conferidas, especialmente, o art. 74 da Constituição Federal de 1988; à Resolução nº 257/2013 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e às disposições expressas no art. 169, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Vejamos:

**Art. 169.** As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; (...)

### **b) DA DISPENSA DE LICITAÇÃO (ART. 75, XV, DA LEI Nº 14.133/2021)**

O Art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, autoriza a dispensa de licitação para a contratação de instituições brasileiras sem fins lucrativos, incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, desde que comprovada a singularidade do objeto e a notória especialização dos contratados, para a prestação de serviços técnicos especializados.

No caso em análise, verifica-se que a Câmara Municipal de Montanha/ES, buscou realizar a contratação de banca organizadora de certames para realização do concurso público do Poder Legislativo.

Contudo para a caracterização da dispensa, além da demonstração da singularidade do objeto e a notória especialização da contratada que devem ser devidamente demonstradas, é de suma importância que seja viabilizada a competição entre os licitantes, bem como que seja colocado à disposição, os meios pelos quais se pretende contratar,



## **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA**

conforme disposição legal do art. 6º, inciso XXIII, da Lei de Licitações, o que não se verifica de forma suficiente nos autos.

### **c) DA AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PARTICIPAÇÃO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/ES) NO CONCURSO PÚBLICO**

Constata-se da análise técnica dos autos, que ocorreu à ausência de comunicação à Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Espírito Santo (OAB/ES), acerca da abertura de concurso público para provimento de cargo efetivo de Procurador Jurídico no âmbito desta Câmara Municipal. Desta forma, vejamos o que diz o Estatuto da Advocacia e da OAB – Lei nº 8.906/1994.

**Art. 10, §1º** – "Os concursos públicos para cargos da advocacia pública observarão, no que couber, o disposto nos arts. 28 a 31 deste Estatuto, exigindo-se, em qualquer caso, a participação da OAB em todas as fases do certame."

**Art. 28** – "O exercício da advocacia é incompatível com algumas atividades, sendo vedado o exercício concomitante."

Assim, é obrigatória a participação da OAB em todas as fases dos concursos públicos destinados ao provimento de cargos da advocacia pública, o que inclui os Procuradores Jurídicos das Câmaras Municipais, por se tratar de função de natureza eminentemente jurídica.

Sendo assim, no tocante as implicações legais, cumpre salientar que o descumprimento de norma cogente, pode ensejar: a nulidade do concurso, caso a ausência seja confirmada e não sanada; eventual responsabilização do gestor envolvido na condução do certame; a impossibilidade de nomeação dos aprovados até a regularização do vício, caso o certame tenha prosseguimento; e, até mesmo eventual judicialização por parte de candidatos ou do próprio Ministério Público, como participe do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com esta Casa de Leis.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA**

Assim, tal falha não deve ser considerada mero vício formal, pois a participação da OAB tem como objetivo garantir a lisura, a tecnicidade e o respeito às prerrogativas da advocacia pública. Portanto, não se trata de faculdade, mas de exigência legal vinculante.

### **d) AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO PRÉVIA E FORMAL AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL SOBRE A ABERTURA DO CERTAME**

Com a máxima vênia, a condução deste certame encontra-se eivado de inúmeras ilegalidades, cabendo mencionar ainda, além das diversas que já foram citadas acima, ausência de comunicação prévia e formal ao Ministério Público Estadual sobre a abertura do certame, como fiscal da lei e principalmente, por sua participação no termo de ajustamento de conduta – TAC, firmado com esta Casa de Leis.

A princípio, a exigência de que o Ministério Público Estadual seja formalmente comunicado da abertura de concurso público, é justamente para garantir o respeito aos princípios da moralidade e impessoalidade; evitar vícios de legalidade; e, permitir o exercício de sua função fiscalizatória, o que não foi observado no caso em análise.

### **e) INEXISTÊNCIA DE PORTARIA LEGISLATIVA E/OU DECRETO EXECUTIVO DE DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO ESPECÍFICA PARA ACOMPANHAR, FISCALIZAR E GARANTIR A LISURA DO CONCURSO**

É cediço que a realização de concurso deve ser acompanhada por comissão própria, designada por ato formal, Portaria Legislativa e/ou Decreto do Poder Executivo, com membros imparciais e capacitados, com atribuições de fiscalizar toda a execução contratual; acompanhar o cronograma de elaboração e correção de provas; receber e julgar recursos; e, garantir transparência em todas as fases.

A ausência dessa comissão configura falha grave de governança e controle, o que compromete a legitimidade do concurso público. Cientes disso, é de suma importância que saibamos as consequências tais condutas, caso persista o interesse da Administração Pública em dar seguimento nesta contratação, inobservando vícios que se revelam alarmantes e extremamente graves, o que eventualmente, pode ensejar: ação civil pública por parte do Ministério Público; apuração por improbidade administrativa, se caracterizada





## **CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA**

má-fé ou dolo; e, até mesmo anulação do concurso público, inclusive após sua homologação, pois irregularidades como estas, não possuem o condão de convalidação.

### **f) DA AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA/EDITAL AOS LICITANTES EM TEMPO HÁBIL PARA POSSIBILITAR A CONCORRÊNCIA NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO**

O Termo de Referência, é o documento que precede a contratação, seja por licitação ou por dispensa, e que deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço a ser executado, com o detalhamento das necessidades da Administração, as especificações técnicas, os critérios de aceitação, os prazos de execução, as obrigações das partes, o regime de execução, a estimativa de custos e a forma de pagamento.

Por conseguinte, na fase de instrução do processo licitatório, a Lei nº 14.133/2021, reforça a importância do Termo de Referência nos artigos 18 e 40, exigindo que este contenha os elementos mínimos para o planejamento e a execução da contratação, o que não se verifica nos autos, apesar de inúmeras cobranças das bancas e institutos nesse sentido, conforme se verifica das fls. 92/104.

Subitamente, em 13/12/2024, ultrapassada a fase instrutória e transcorrido todo o lapso temporal para apresentação de propostas/preços, às fls. 234/276, fora anexado o Termo de Referência e iniciou-se a fase de habilitação do Instituto de Desenvolvimento e Capacitação – IDCAP, o que humildemente, compreendo no comprometimento da clareza e a transparência da contratação.

A saber, a lei de Licitações não permite que a escolha de uma empresa se dê de maneira completamente unilateral ou sem o devido processo de transparência e concorrência (quando aplicável), mesmo em processos de dispensa, salvo em casos excepcionais previstos pela própria Lei.

Indubitavelmente, o que se tem, é a condução de uma contratação inobservando os objetivos expressos da Lei de Licitações, especialmente no tocante ao art. 11 e portanto, negligenciando preceitos de uma lei federal. Vejamos:



**Art. 11.** O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; (...)

Dessa maneira, constata-se dos próprios autos que, toda fase embrionária da presente contratação, nasceu maculada por vício que se revela insanável. Isso porque, além de não existir dotação orçamentária para realização do certame, esta condução da contratação, não oferece nenhuma segurança jurídica para Administração Pública dar continuidade nesse processo administrativo, pois viola até mesmo princípios administrativos e constitucionais, entre os quais se destacam e devem ser estritamente observados:

- **Legalidade:** A Administração pública deve atuar conforme as normas legais, o que inclui os procedimentos previstos na Lei de Licitações. A ausência de um termo de referência, edital, ou a disponibilização intempestiva é uma violação direta do princípio da legalidade.
- **Moralidade:** A Administração deve agir com probidade, evitando favoritismos ou contratações que possam ser interpretadas como irregulares, favorecendo determinados fornecedores sem justificativa legal ou objetiva.
- **Isonomia:** Todos os fornecedores devem ser tratados de forma igualitária. Mesmo em uma contratação por dispensa de licitação, deve-se assegurar que as condições sejam claras e que, se houver a possibilidade de concorrência, ela seja estimulada.
- **Publicidade:** Os atos administrativos, em especial as contratações, devem ser públicos e transparentes, para garantir que a sociedade tenha acesso às informações necessárias sobre como os recursos públicos estão sendo empregados.

#### **g) DA FALTA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA ADEQUADA**

O art. 75, § 2º da Lei nº 14.133/2021 exige que, nas contratações por dispensa de licitação, seja apresentada justificativa técnica e análise do preço estimado. No processo em análise,



## CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA

observou-se que não há uma justificativa clara quanto à escolha da modalidade de dispensa, nem uma explicação suficientemente detalhada sobre as razões para a contratação direta da banca organizadora do concurso (IDCAP), sem a realização de um procedimento competitivo.

### III – DA CONCLUSÃO

Em suma, analisando todo o processo de contratação de forma pormenorizada e imparcial, observa-se que toda a condução desta contratação por dispensa de licitação para a realização do concurso público da Câmara de Municipal de Montanha/ES, encontra-se maculado por diversas falhas e inobservâncias, a saber:

- a) ausência de comunicação obrigatória de participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/ES) em todas as fases do concurso público;
- b) ausência de comunicação prévia e formal ao Ministério Público Estadual, sobre a abertura do concurso;
- c) inexistência de Portaria Legislativa e/ou Decreto Executivo de designação de comissão específica para acompanhar, fiscalizar e garantir a lisura do concurso;
- d) inexistência de disponibilização de termo de referência/edital aos licitantes em tempo hábil para possibilitar a concorrência, configurando-se deste modo, falha grave no planejamento do processo de contratação;
- e) impossibilidade de oferecimento de ofertas de preços por outras bancas;
- f) inexistência de indicação de dotação orçamentária para realização do concurso público;
- g) violação dos princípios de legalidade, moralidade, isonomia e publicidade, que podem causar inclusive, danos ao erário legislativo e ser objeto de questionamentos judiciais;
- h) falta de justificativa técnica e econômica adequada para realização da contratação.

Diante do exposto e considerando as irregularidades apontadas nesta análise técnica, este **Controle Interno entende que o processo administrativo de contratação por dispensa de licitação para a realização de concurso público não atende aos requisitos legais exigidos pela Lei nº 14.133/2021, ainda que posteriormente, tenha recursos orçamentários para tal finalidade.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE MONTANHA

Por todo o exposto, este Controle Interno **manifesta-se pela revogação do presente processo administrativo de contratação de concurso público para provimento de cargos efetivos deste Poder Legislativo, com posterior arquivamento dos autos**, sem prejuízo de que a Câmara Municipal de Montanha/ES, caso persista o interesse na contratação, inicie novo procedimento, devidamente instruído com toda a documentação exigida e, primordialmente, com a elaboração e disponibilização de um Termo de Referência que contemple todos os requisitos legais de modo a tutelar pela competitividade dos licitantes e atender a finalidade pública que a contratação anseia.

Encaminhem-se os autos à Presidência da Câmara Municipal de Montanha/ES para adoção das providências legais cabíveis, inclusive com recomendação de possível revogação e posterior arquivamento da contratação em análise.

Montanha/ES, 21 de julho de 2025.

Geovania Souza Oliveira  
Controladora Interna - Portaria 24/2025