ACÓRDÃO - AC00 - 668/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/8300/2013/001
PROTOCOLO	: 2121848
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS
RECORRENTE	: LUIS ROBERTO MARTINS ARAUJO
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONCORRÊNCIA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONSULTORIA E PLANEJAMENTO NA ÁREA DE MOBILIDADE URBANA E ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PARA A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL E DISTRITAL – ESTUDOS E LEVANTAMENTOS DAS LINHAS DE TRANSPORTE – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMOS ADITIVOS – EXECUÇÃO FINANCEIRA – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTA – IRREGULARIDADE – NÃO OBRIGATORIEDADE NA EXIGÊNCIA DO PROJETO BÁSICO – APRESENTAÇÃO DE TERMO DE REFERENCIA DETALHADO – APRESENTAÇÃO DE 3 ORÇAMENTOS – DISPENSA NA APRESENTAÇÃO DA ART DE ORÇAMENTO – ATRASO DE 22 DIAS NO PRAZO DE ENVIO DE DOCUMENTOS – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU À EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO – OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – REFORMA INTEGRAL DA DECISÃO – REGULARIDADE DOS ATOS – EXCLUSÃO DA MULTA – RECOMENDAÇÃO – PROVIMENTO.

1. Não há que se falar irregularidade pela ausência do projeto básico que apontada no procedimento licitatório, cujo objeto é a prestação de serviço de assessoria, consultoria e planejamento na área de mobilidade urbana, para a realização de estudos e levantamentos das linhas de transporte, diante da apresentação de termo de referência que o substitui de forma a atender as exigências da Lei 8.666/93, descrevendo de forma detalhada os serviços visando atender a demanda populacional com preços justos e melhorias às linhas de trajeto e locais de parada de ônibus, assim como não ocorre a irregularidade pela falta de apresentação da ART de orçamento, planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro em razão da existência de 3 (três) orçamentos elaborados de acordo com os arts. 40, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

2. A incidência de penalidade pecuniária em face da extemporaneidade no encaminhamento de documentos é ato formal, que se perfectibiliza com a superação do prazo legalmente entabulado, logo, independe da comprovação de dano, da efetividade do controle realizado, ou, tampouco, de elementos volitivos, tais como dolo e culpa do responsável. Não havendo impugnação quanto às datas de remessa dos documentos a esta Corte, a intempestividade do encaminhamento constatada, de 22 (vinte e dois) dias, é fato incontroverso, contudo, considerado o atraso não exagerado, é razoável substituir a multa pela recomendação, conforme precedentes desta Corte.

3. Provimento do recurso ordinário para reformar o acórdão, e declarar a regularidade do procedimento licitatório na modalidade concorrência, da formalização e do teor

do contrato dele decorrente, dos seus termos aditivos e dos atos de execução do objeto contratado, excluindo as sanções impostas, bem como recomendar ao gestor maior rigor no cumprimento de prazos para a remessa de documentos a esta Corte de Contas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de dezembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, lido pelo Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, nos termos do Art. 83, inc. III, "b", do Regimento Interno do TCE-MS, em **conhecer** do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Luis Roberto Martins de Araújo**, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de Dourados/MS, à época, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa n. 98, de 05 de dezembro de 2018 e, no mérito, dar **provimento** ao pedido formulado para reformar integralmente o **Acórdão AC00 – 436/2020**, declarar a **regularidade** do procedimento licitatório realizado na modalidade Concorrência de n. 8/2012, pelo Município de Dourados, por meio da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, da formalização e do teor do Contrato n. 38/2013 dele decorrente, celebrado com a empresa Edson Marchioro Arquitetura, Urbanismo e Engenharia S/S - ME, do seus 1º, 2º e 3º Termos Aditivos e dos atos de execução do objeto contratado, pelo não atendimento às exigências das Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64, e da Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época, nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 121, I, "a", II, III e § 4º, do RITC/MS, **excluir** as sanções impostas no item 2 da decisão, e **recomendar** ao gestor maior rigor no cumprimento de prazos para a remessa de documentos ao Tribunal de Contas.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Vistos, etc.

Tratam os autos, nesta fase, de **Recurso Ordinário**, interposto pelo Senhor **Luis Roberto Martins de Araújo** (CPF 108.930.081-68), Secretário Municipal de Serviços Urbanos de Dourados/MS, à época, em face do Acórdão da Segunda Câmara **AC00 – 436-2020**, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul n. 2592, do dia 10 de setembro de 2020, que decidiu:

> 1. pela irregularidade do procedimento licitatório realizado na modalidade Concorrência de n. 8/2012, pelo Município de Dourados, por meio da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, da formalização e do teor do Contrato n. 38/2013 dele decorrente, celebrado com a empresa Edson Marchioro Arquitetura, Urbanismo e Engenharia S/S - ME, do seus 1º, 2º e 3º Termos Aditivos e dos atos de execução do objeto contratado, pelo não atendimento às exigências das Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64, e da Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época, constando como responsável e ordenador de despesas o Sr. Luis Roberto Martins de Araújo, secretário municipal, à época, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o art. 121, I, "a", II, III e § 4º, do RITC/MS;
>
> 2. pela aplicação da multa de 60 (sessenta) UFERMS ao Sr. Luis Roberto Martins de Araújo, inscrito no CPF sob o n. 108.930.081-68, sendo 50 (cinquenta) UFERMS pela infração às normas legais e regulamentares pertinentes, e 10 (dez) UFERMS pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, com fulcro nos arts. 44, I, 45, I e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 181, I e II e o art. 185, I, "b", do RITC/MS;
>
> 3. pela concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento da imposição ao FUNTC/MS, de acordo com o art. 185, § 1º, I e II, do RITC/MS, c/c o art. 83 da LCE n. 160/2012, e comprovação nos autos sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma lei complementar;
>
> 4. pela intimação do resultado do presente julgamento aos interessados, observado o disposto no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Cientificado do julgamento prolatado por esta Corte Fiscal, o recorrente apresenta apelo e, em síntese, alega que os documentos solicitados pela equipe técnica desta Corte não são obrigatórios, visto que o foco do trabalho prestado através da contratação não recai em serviços de engenharia e sim, em serviço de assessoria, consultoria e planejamento na área de mobilidade urbana, sendo portanto desnecessária a apresentação de tais documentos.

Esclarece ainda que foi elaborada uma prévia, extensa e transparente pesquisa de preços para levantamento do valor estimado para realização do objeto da licitação, e que a utilização do Termo de Referência, substituiu o projeto básico, por não se tratar de uma obra de engenharia.

Na sequência, aduziu que a criteriosa pesquisa de mercado, a apresentação dos orçamentos e a elaboração do termo de referência cumpriram com todas as formalidades e exigências legais do certame, detalhando os custos, o objeto e as etapas de realização dos serviços.

Por fim, quanto à intempestividade, alicerçou que a remessa foi realizada por meio de serviços postais prestados pelos Correios, e que embora o envelope não tenha estampada a data de postagem em suas faces, confirma o dia 22/04/2013 como a data de recebimento, com a data limite prevista para 18/04/2013, sendo que o dia 22/04/2013 recaiu em uma segunda-feira.

Sendo assim, houve um intervalo de quatro dias entre a postagem e a efetiva entrega no protocolo desta Corte, sendo apenas dois deles dias úteis e, considerando que as entregas dos serviços de SEDEX são realizadas entre 24 a 48 horas, é seguro afirmar que postagem dos documentos foi tempestiva ou que, numa previsão extrema, incorreu num atraso de apenas 01 (um) dia.

Devidamente recebido e distribuído o recurso (peça 6), seguiram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

O representante do *Parquet* (peça 7) concluiu pelo conhecimento e não provimento do recurso, pois entenderam que o Acordão deve ser mantido, não havendo possibilidade de dar guarida à pretensão formulada, devendo ser rejeitadas as alegações de defesa, tendo em vista que inexistem ensejos para alterar o julgamento do acórdão combatido.

Vieram os autos a esta Relatoria para decidir.

É o breve Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Presente os pressupostos e condições recursais, conheço do apelo e passo à análise de seus fundamentos.

Analisando o caso, deixo de acompanhar o entendimento externado pelo Ministério Público de Contas e passo a expor os fundamentos de convicção.

A mobilidade urbana é um sistema que existe para satisfazer necessidades das pessoas nos deslocamentos, exigindo para sua concretização investimentos em infraestrutura, uma boa gestão de trânsito e segurança.

Há a necessidade constante do poder público contratar empresas que realizem projetos e softwares prestando consultorias e assessorias de mobilidade para o desenvolvimento de sistemas de transporte otimizando o tráfego, possibilitando melhorias no transporte público e, claro, incentivo aos pedestres e ciclistas, assim como, contratar empresas que executem esse serviço.

Analisando detidamente os autos do processo originário (TC/8300/2013), foi apresentado Termo de Referência, peça 5, descrevendo de forma detalhada os serviços contratados pela Administração, dentre eles, a realização de estudos e levantamentos das linhas de transporte, visando atender a demanda populacional com preços justos com melhorias às linhas de trajeto e locais de parada de ônibus, restando evidente que não se trata de serviços de engenharia e sim de assessoria, consultoria e planejamento na área de mobilidade urbana.

Ante o exposto, não há que se falar em exigência do projeto básico, haja vista que o Termo de Referência apresentado o substitui de forma a atender as exigências da Lei 8.666/93, tornando assim o processo licitatório regular.

Ademais, foram apresentados 3 (três) orçamentos, peça 3, elaborados de acordo com os arts. 40 §2º, II e 43, IV da Lei nº 8.666/93[1], dispensando, portanto, a apresentação da ART de orçamento, planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro.

O mesmo entendimento já foi exarado por esta Corte de Contas, conforme a Deliberação AC01 – 140/2017, *in verbis*:

> EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO –TOMADA DE PREÇOS – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA –ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR DE MOBILIDADE URBANA–CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO –CLÁUSULAS NECESSÁRIAS –PUBLICAÇÃO– REGULARIDADE –REMESSA INTEMPESTIVA–PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E ECONOMICIDADE–VALOR INSIGNIFICANTE DA MULTA - NÃO APLICAÇÃO.
>
> O procedimento licitatório é regular em razão de atender aos requisitos legais, com encaminhamento dos documentos no prazo legal.
>
> É regular a formalização de contrato administrativo que estabelece as cláusulas

[1] Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
[...] § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
[...] IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

> necessárias previstas em lei, com publicação e remessa de documentos.
>
> A remessa intempestiva de documentos é infração que acarreta multa ao gestor, no entanto deixa-se de aplicar a penalidade em razão do atraso ser de apenas 6 (seis) dias, em atendimento aos princípios da razoabilidade e da economicidade. (TCE/MS. Procedimento Licitatório: TC/MS 21238/2015. Relator: Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral. 04/10/2016).

Conforme alhures detalhado, bem como os argumentos apresentados pela parte inconformada, possibilitam alterar o juízo de julgamento formado no feito, visto que não se trata de serviço de engenharia, mas sim assessoria, consultoria e planejamento na área de mobilidade urbana, cujo objetivo é tão somente a realização de estudos e levantamentos das linhas de transporte.

Em relação à remessa intempestiva da documentação a este Tribunal de contas, consta do fundamentado *decisum* recorrido, a remessa da documentação atinente ao ato possuía como data limite 18 de abril de 2013, no entanto, ocorreu em 10 de maio de 2013, extrapolando em 22 (vinte e dois) dias o prazo de envio.

Não havendo impugnação quanto às datas dos fatos supramencionados, tem-se que a remessa intempestiva é fato incontroverso.

O recorrente requesta pela exclusão da multa aplicada, ao argumento de que o encaminhamento extemporâneo não causou prejuízo ao erário ou à efetividade do controle externo.

Ab initio, destaca-se que a incidência de penalidade pecuniária em face da extemporaneidade no encaminhamento de documentos é ato formal, que se perfectibiliza com a superação do prazo legalmente entabulado, logo, independe da comprovação de dano, da efetividade do controle realizado, ou, tampouco, de elementos volitivos, tais como dolo e culpa do responsável.

Ocorre, contudo, que, a despeito da violação ser ato formal, a jurisprudência desta Casa tem admitido, em situação excepcionais, a substituição da penalidade por recomendação, nas hipóteses de atraso não exagerado.

Em observância expressa ao princípio da razoabilidade, repousa o entendimento interno, *verbis:*

> TERMO DE CREDENCIAMENTO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – TERMOS ADITIVOS – FORMALIZAÇÃO – DISPOSIÇÕES LEGAIS – REMESSA INTEMPESTIVA – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – ATRASO MODERADO – REGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO.
>
> [...] A remessa intempestiva de documentos contraria a norma regimental, todavia, em homenagem ao princípio da razoabilidade e em observância ao atraso moderado e a regularidade dos atos praticados, é possível aplicar recomendação ao atual gestor para que observe com maior rigor os prazos para a remessa de documentos obrigatórios ao Tribunal de Contas.

(TC/MS/6765/2018, AC01 – 261/2020, Cons. Rel. Waldir Neves Barbosa)

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIVERSOS – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMO ADITIVO– FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – RECOMENDAÇÃO.

O procedimento licitatório e a formalização do contrato administrativo e de seu termo aditivo, que evidenciam o cumprimento da legislação pertinente, são julgados regulares, porém, o atraso moderado no envio dos documentos ao Tribunal, utilizando-se do princípio da razoabilidade, resulta recomendação ao atual ordenador para maior atenção quanto aos prazos de remessa da documentação ao Tribunal de Contas. (TC/MS/9011/2018, AC01 – 343/2020, Cons. Rel. Waldir Neves Barbosa)

É justamente o caso dos autos, dado o reduzido decurso de tempo ultrapassado entre a data limite e a data do efetivo encaminhamento dos documentos de remessa obrigatória.

Pelo exposto, o presente recurso ordinário merece integral provimento para reformar a decisão recorrida e considerar regular o procedimento licitatório, a formalização do contrato administrativo e dos 1º, 2º e 3º Termos Aditivos, bem como a execução financeira e, consequentemente, excluir a multa imposta no comando do item 2, bem como a multa pela intempestividade na remessa dos documentos cabendo, neste caso uma recomendação, consistente em maior rigor no cumprimento de prazos para a remessa de documentos ao Tribunal de Contas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo recorrente, formulo o meu **VOTO** no seguinte sentido:

I. CONHECER do Recurso Ordinário interposto pelo Senhor **Luis Roberto Martins de Araújo** (CPF 108.930.081-68), Secretário Municipal de Serviços Urbanos de Dourados/MS, à época, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa n. 98, de 05 de dezembro de 2018.

II. no mérito, dar **PROVIMENTO** ao pedido formulado para reformar integralmente o Acórdão AC00 – 436/2020 e declarar a REGULARIDADE do procedimento licitatório realizado na modalidade Concorrência de n. 8/2012, pelo Município de Dourados, por meio da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, da formalização e do teor do Contrato n. 38/2013 dele decorrente, celebrado com a empresa Edson Marchioro Arquitetura, Urbanismo e Engenharia S/S - ME, do seus 1º, 2º e 3º Termos Aditivos e dos atos de execução do objeto contratado, pelo atendimento às exigências das Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64, e da Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época, nos termos do art. 59, I, da Lei

Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 121, I, “a”, II, III e § 4º, do RITC/MS, EXCLUIR as sanções impostas no item 2 da decisão e RECOMENDAR, ao gestor, maior rigor no cumprimento de prazos para a remessa de documentos ao Tribunal de Contas;

III. Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar provimento ao recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro substituído em sessão pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, nos termos do Art. 83, inc. III, “b”, do Regimento Interno do TCE-MS.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS/dssm