ACÓRDÃO - AC00 - 1280/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/118923/2012/001
PROTOCOLO	: 2017618
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE RIO BRILHANTE
RECORRENTE	: DONATO LOPES DA SILVA
ADVOGADOS	: BRUNO ROCHA SILVA OAB/MS Nº 18.848; ANTÔNIO DELFINO PEREIRA NETO OAB/MS Nº 10.094.
RELATOR	: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – SERVIÇOS DE ENGENHARIA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE LAUDOS DE USO E OCUPAÇÃO DE SOLO DE IMÓVEIS RURAIS DO MUNICÍPIO COM APOIO DE IMAGENS DE SATÉLITE DE ALTA RESOLUÇÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO E TEOR – ATOS DE EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS – IRREGULARIDADE – INTEMPESTIVIDADE NA REMESSA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTAS – MERA ALEGAÇÃO DE QUE OS SERVIÇOS NÃO ERAM CLASSIFICADOS COMO OBRA E DE AUSÊNCIA DE PREJUÍZOS AO ERÁRIO – RAZÕES INSUFICIENTES – OBJETO CONTRATADO – SERVIÇOS DE ENGENHARIA – ART. 6º, II, DA LEI FEDERAL 8.666/93 – ORIENTAÇÃO TÉCNICA OTIBR 002/2009 – DESCRIÇÃO NO ANEXO I DO EDITAL E CONTRATO – ESTÁGIOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA NÃO COMPROVADOS – IRREGULARIDADES E MULTAS MANTIDAS – NÃO PROVIMENTO.

1. A mera alegação do jurisdicionado de que os serviços contratados não eram classificados como obra, o que motivaria a desnecessidade dos documentos faltantes, ou de ausência de prejuízos ao erário, não exclui as irregularidades constituídas, diante da inquestionável caracterização do objeto contratado como serviços de engenharia, conforme documentação acostada nos autos principais e normas aplicáveis.

2. Mantém-se a irregularidade da execução financeira em razão da ausência de documentos e não comprovação dos estágios da despesa, na forma da Lei nº4.320/64.

3. A falta de apresentação pelo recorrente de fato ou documento, capaz de afastar as irregularidades e a remessa intempestiva de documentos, sustenta a manutenção das multas decorrentes, que aplicadas dentro dos parâmetros legais, com respaldo nos arts. 44, I, 45, I, 46 e 61, III, da LCE n.º 160/2012, c/c os arts. 170, I, §1º, I e 172, I, "b", do Regimento Interno, Resolução nº 76/2013.

4. Não provimento do recurso ordinário, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar o *decisum* recorrido.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo

conhecimento do presente como **Recurso Ordinário** interposto por **Donato Lopes da Silva,** Ex-Prefeito do **Município de Rio Brilhante – MS**, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 151 e seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n.º 76/2013, vigente à época do encaminhamento; no mérito, pelo **não provimento**, do recurso mantendo-se a Deliberação **AC02 - 522/2019**, prolatada nos autos do Processo TC/118923/2012, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar o *decisum;* e pela **intimação** dos interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Ex-Prefeito do Município de Rio Brilhante – MS, Sr. Donato Lopes da Silva, CPF n.º XXX.977.131-XX, em face da Deliberação AC02 - 522/2019, proferida nos autos do Processo TC/118923/2012, nos seguintes termos:

> "Face ao exposto, acolho a análise dos técnicos da DFEAMA e o parecer ministerial, e nos termos do art. 4º, III, "b", do RITC/MS, **VOTO:**
>
> 1. pela **irregularidade** do procedimento licitatório de Tomada de Preços n. 9/2012, realizado pelo Município de Rio Brilhante/MS, da formalização e do teor do Contrato n. 87/2012 celebrado com a empresa MCS Estudos e Projetos Ltda, e dos atos de execução do objeto contratado, com fulcro no art. 59, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o art. 120, I, "a", II e III, do RITC/MS, de responsabilidade do Sr. Donato Lopes da Silva, prefeito municipal, em razão de irregularidades praticadas e da ausência de documentos comprobatórios, infringindo normas legais e regulamentares, Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64, e Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época;
>
> 2. pela **aplicação da multa** no valor correspondente a **1.530 (um mil, quinhentas e trinta) UFERMS** ao Sr. Donato Lopes da Silva, inscrito no CPF sob o n. 071.977.131-53, sendo **30 (trinta) UFERMS** pela intempestividade no envio de documentos obrigatórios a este Colendo Tribunal, e **1.500 (um mil e quinhentas) UFERMS** pelas irregularidades verificadas e apontadas na Análise ANA - DFEAMA -297/2019, em razão da infração às normas legais e regulamentares, com fulcro nos arts. 44, I, 45, 46 e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c os arts. 170, I, §1º, I e 172, I, "b", do RITC/MS;

O recorrente esclarece que os serviços contratados não eram classificados como obra e por isso seria desnecessária a exigência dos documentos faltantes; que as falhas apontadas pela equipe técnica não causaram prejuízo ao erário e, mesmo que o entendimento desta Corte seja pela irregularidade do Procedimento Licitatório, a aplicação da multa ocorreu de forma desproporcional.

Ademais, justifica que não ocorreu a remessa intempestiva de documentos, uma vez que foram postados no dia 30/07/2012 sendo recepcionados no Tribunal de Contas em 31/07/2012, tempestivo portanto.

Por fim, afirma que a despesa efetuada restou regularmente comprovada e por isso a execução financeira julgada irregular merece entendimento contrário, uma vez que a apreciação das fases é independente, utilizando a separação do julgamento das fases.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, por meio do Despacho DSP - GAB.PRES. - 2128/2020.

A Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente, na análise ANA - DFEAMA - 6531/2021 manifestou pelo não provimento do recurso, assim como o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR - 4ª PRC - 8027/2021, onde opinou pelo conhecimento do recurso e manutenção da decisão recorrida.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

II – CONHECIMENTO

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade descritos nos arts. 66, I, e 69, da Lei Complementar n.º 160/2012 e arts. 161 de seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n.º 98/2018, vigente à época do encaminhamento.

Assim, conhece-se do Recurso Ordinário e passa-se à apreciação do mérito.

III – MÉRITO

O mérito da questão repousa sobre a irregularidade do procedimento licitatório Tomada de Preços, da formalização do Contrato Administrativo e sua respectiva execução financeira, em razão da ausência de documentos indispensáveis à apreciação da matéria que gerou a aplicação de muta no valor de 1.500 (mil e quinhentas) UFERMS e 30 (trinta) UFERMS, pela remessa intempestiva referente a ausência do envio da execução financeira.

Com a interposição recursal foram os autos submetidos à análise da divisão especializada e do Ministério Público de Contas que, ao final, concluíram pela manutenção do *decisum* recorrido.

Sendo assim, acompanho o posicionamento, uma vez que apesar de intimado o gestor nos autos principais pela divisão especializada (DEAMA) para apresentação dos documentos faltantes, conforme o Termo de Intimação INT - DEAMA - 6316/2015, verifica-se que houve a inércia, com o transcurso do prazo *in albis.*

Nesta oportunidade, com a interposição do Recurso Ordinário o recorrente levanta alguns pontos com a finalidade de comprovar a regularidade das 1ª, 2ª e 3ª fases, passando a ser examinados:

III.I – Da Classificação do Objeto Contratado.

O recorrente alega que os serviços contratados não eram classificados como obra e por isso seria desnecessária a exigência dos documentos citados como faltantes que ensejaram na irregularidade e aplicação de multa.

Importante esclarecer que o objeto contratado é "serviço de engenharia" conforme se comprova pelos documentos do processo originário, sendo assim, a simples alegação do jurisdicionado de que os serviços contratados não eram classificados como obra ou que este fato não causou prejuízos ao erário, não exclui as irregularidades constituídas.

Consoante Cláusula Primeira do Contrato n.º 87/2012, o objeto trata-se da prestação de serviços de elaboração de laudos de uso e ocupação de solo de imóveis rurais do Município de Rio Brilhante - MS, com apoio de imagens de satélite de alta resolução.

Diante da documentação acostada nos autos principais notamos que inquestionavelmente o objeto contratado diz respeito a serviços de engenharia, conforme estabelece a Lei Federal n.º 8.666/93 em seu art. 6º, II:

> **Art. 6º** Para os fins desta Lei, considera-se:
>
> (...)
>
> **II - Serviço -** toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Aliás, como bem observado pela Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente, desde o ano de 2009 o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, com a edição da Orientação Técnica (OT-IBR 002/2009), definiu como serviços de engenharia em seu item 4 e 6.3[1] o seguinte:

> **4. DEFINIÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA**
>
> Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e **acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66,** tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

[1] ORIENTAÇÃO TÉCNICA OT - IBR 002/2009, OBRA E SERVIÇO DE ENGENHARIA, Primeira edição revisada: válida a partir de 01/07/2010. https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf

(...)

6.3. As atividades relacionadas a seguir também enquadram-se como Serviços de Engenharia:

- Estudos de Viabilidade técnica e econômica;
- Elaboração de Anteprojeto, Projeto Básico, Projeto Executivo; Estudos técnicos; Pareceres;
- Perícias e avaliações;
- Assessorias ou consultorias técnicas;
- Auditorias de Obras e Serviços de Engenharia;
- Fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- Estudos de Impacto Ambiental;
- Ensaios tecnológicos;
- Levantamentos topográficos, batimétricos e geodésicos;
- Levantamentos aerofotogramétricos;
- Sondagens ou outros procedimentos de investigação geotécnica;

Dessa forma, ao contrário do alegado pelo recorrente e, de acordo com o anexo I do edital e Contrato – Memorial Descritivo – Dos serviços a serem executados, fls. 52-57, as atividades de elaboração de laudos de uso de ocupação de solo com apoio de imagens de satélite de alta resolução, e que abrange as reconstituições de limites; a identificação das áreas de preservação permanente; a geração de declividade; extração de topos de morros; elaboração de carta de imagem de imóveis rurais para atualização do cadastro técnico rural; produto; e exigência de profissional de engenharia agronômica; são típicos serviços de engenharia, definidos pela Lei e por isso a irregularidade do Procedimento Licitatório e da formalização contratual permanece.

III.II – Da Execução Financeira e Independência das Fases.

Com relação ao julgamento das fases da contratação, o art. 121, inciso III[2] do Regimento Interno desta Corte de Contas, estabelece que o exame e julgamento da matéria por esta Corte se dá quanto à regularidade dos atos de execução do objeto do contrato, quando este restar devidamente comprovado nos autos.

Interpretando o referido artigo, podemos concluir que o julgamento de um mesmo procedimento licitatório é dividido em três fases e, justamente por isso, deve

[2] **Art. 121.** O controle externo dos atos de contratação pública e de execução do objeto do contrato será exercido, pelo Tribunal, nos âmbitos das seguintes fases:
III - terceira fase, serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade dos atos de execução do objeto do contrato, especialmente quanto:

ser autônoma e independente no que tange à execução financeira.

Aliás, o § 1º do referido artigo determina que “os julgamentos das matérias nos âmbitos da primeira, segunda e terceira fases são juridicamente distintos[3]”, sendo motivo que impõe, normativamente, a separação do julgamento a ser realizada por esta Egrégia Corte de Contas.

No entanto, levando em consideração as alegações apresentadas nas razões do recurso, constata-se que o recorrente não logrou êxito em sanar a irregularidade referente à 3ª fase uma vez que nenhum documento foi anexado.

Infere-se dos autos que todo o rol descrito na Instrução Normativa n.º 35/2011, Anexo I, Capítulo III, Seção I, item 1.3, vigente à época, restou ausente.

Ademais, a simples planilha elaborada em formato similar ao subanexo XVI da IN TC/MS n.º 35/2011 (juntada nos autos principais, fl. 228) de onde se deduz o pagamento do montante de R$ 398.679,50 (trezentos e noventa e oito mil, seiscentos e setenta e nove reais e cinquenta centavos), não pode ser considerada como documento válido de resumo total da execução financeira.

Neste contexto, não foi possível comprovar os estágios da execução da despesa na forma da Lei nº 4.320/64, mantendo-se a irregularidade também dessa 3ª fase.

III.III – Da Multa Imposta.

De acordo com o item 2 da Deliberação AC02 - 522/2019, objeto deste recurso, as sanções impostas são:

I – 30 (trinta) UFERMS pela remessa intempestiva do procedimento licitatório e por ausência da remessa da execução financeira do contrato;

Sobre o assunto, o ex-gestor alega que a remessa da documentação foi encaminhada de forma tempestiva, o que de fato a DFEAMA concluiu em sua análise, no entanto a documentação que se fez tempestiva foi apenas a “primeira remessa”, e como destacado anteriormente, comprova-se que ainda resta ausente toda a documentação comprobatória da execução financeira, que vale ressaltar está em mora desde o ano de 2013.

II – 1.500 (mil e quinhentas) UFERMS em razão das irregularidades verificadas em todo transcorrer do processo;

Neste ponto, não foi apresentado pelo recorrente nenhum fato ou documento que afastasse as irregularidades das quais geraram a aplicação da referida multa, ademais a decisão originária foi elaborada de acordo com a fundamentação e parâmetro da norma vigente desta Corte de Contas.

Convém enfatizar que a fundamentação que deu respaldo à aplicabilidade das

[3] **§ 1º** Os julgamentos das matérias no âmbito das fases de que trata este artigo, são juridicamente distintos; todavia, em decorrência da cronologia dos eventos:

sanções está contida nos arts. 44, I, 45, I, 46 e 61, III, da LCE n.º 160/2012, c/c os arts. 170, I, §1º, I e 172, I, "b", do Regimento Interno, Resolução nº 76/2013, vigente à época, *in verbis*:

> **Art. 44.** No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções:
>
> **I -** multas;
>
> **(**...)
>
> **Art. 45.** As multas decorrentes de infrações apuradas pelo Tribunal devem observar, como limites máximos, os valores correspondentes a:
>
> **I -** mil e oitocentas Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS), relativamente à infração que não resulte dano ao erário;
>
> **(...)**
>
> **Art. 46.** A multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS.
>
> (...)
>
> **Art. 61.** A decisão do Tribunal que julgar irregular a prestação de contas do jurisdicionado deve determinar, cumulativamente, conforme a infração apurada, dentre outras, as seguintes providências:
>
> **(,,,)**
>
> **III -** as sanções cabíveis.
>
> **Art. 170.** As sanções previstas no art. 44 da Lei Complementar n. 160, de 2012, serão aplicadas pelo Tribunal consoante os seguintes critérios:
>
> **I -** as multas compreendidas nas disposições do art. 45, I, da Lei em referência, serão aplicadas entre o mínimo de dez e o máximo de 1.800 UFERMS;
>
> **(**...)
>
> **§ 1º** A multa compreendida nas disposições do art. 46 da Lei Complementar n. 160, de 2012, será aplicada:
>
> **I -** em decorrência de ausência ou de remessa intempestiva:
>
> **(...)**
>
> **Art. 172.** No caso de apuração de irregularidade nas contas prestadas pelo jurisdicionado, ou dele tomadas, inclusive quanto às contratações públicas (LC n. 160, de 2012, arts. 42, 59, caput, III, e 61), compete ao Conselheiro, à Câmara ou ao Tribunal Pleno, conforme a respectiva competência:
>
> **(...)**
>
> **b)** as sanções cabíveis, nos termos do art. 77, VIII, da Constituição Estadual, e do art. 44 da Lei Complementar n. 160, de 2012, observadas as disposições dos arts. 45 a 48 dessa Lei e, no que couber, as deste Regimento;

Diante disso, as sanções foram aplicadas dentro doas parâmetros constantes na legislação.

Nessas condições, conclui-se pelo não provimento do Recurso, mantendo a Deliberação AC02 - 522/2019, proferida no TC/118923/2012.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acompanhando o parecer do Ministério Público de Contas e considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo recorrente, **VOTO**:

I – Pelo **CONHECIMENTO** do presente como Recurso Ordinário interposto por Donato Lopes da Silva, CPF n.º XXX.977.131-XX, Ex-Prefeito do Município de Rio Brilhante – MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 151 e seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n.º 76/2013, vigente à época do encaminhamento;

II – No mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO**, do recurso mantendo-se a Deliberação AC02 - 522/2019, prolatada nos autos do Processo TC/118923/2012, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar o *decisum*;

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

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

KBV/MFGM