



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 628336/21

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PALMITAL

INTERESSADO: DANILO ANTONIOLI CHICHETTI, DANILO HENRIQUE PELLEGRINI DE SOUZA, DARCI JOSE ZOLANDEK, DÉBORA REGINA COSTA, FERDADO ENGENHARIA CIVIL EIRELI, MUNICÍPIO DE PALMITAL, PELLEGRINI ENGENHARIA LTDA, VALDENEI DE SOUZA

PROCURADOR: IVAN DE PAULA SOUZA

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3026/22 - Primeira Câmara

EMENTA: Tomada de Contas Extraordinária – Construção inacabada concomitante à inclusão de novos projetos em lei orçamentária e créditos adicionais – Não caracterização – Omissão ou insuficiência de ações para a retomada de obra – Não caracterização – Ausência de exigência de garantia contratual – Não ocorrência de prejuízo decorrente de inexecução contratual – Irregularidade formal – Regularidade com ressalvas das contas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir do Relatório de Auditoria nº 12/2021, elaborado pela COP – Coordenadoria de Obras Públicas, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalizações – PAF 2021, noticiando obras paralisadas no âmbito do Município de Palmital.

Nos termos do referido Relatório de Auditoria (peça 03), foram realizados os seguintes achados de auditoria: a) Construção da creche pro infância tipo 1 - Meron Matchula - Existência de obra inacabada (Paralisada) concomitante à inclusão de novos projetos em Lei Orçamentária ou de créditos adicionais; b) Construção da creche pro infância tipo 1 - Meron Matchula - Omissão ou insuficiência de ações para a retomada da obra; c) Construção de módulos sanitários - Omissão ou insuficiência de ações para a retomada da obra.

Através do Despacho nº 927/21 (peça 23), a Tomada de Contas Extraordinária foi devidamente recebida, com indeferimento da solicitação de citação do Sr. José Roberto Sartori Adão, por ter permanecido por tempo diminuto como Prefeito Municipal, de 17/08/16 a 30/09/2016, além de ter decorrido mais de 05 (cinco) anos dos fatos, atraindo a aplicação do Prejulgado nº 26 deste Tribunal de Contas, que trata dos prazos de prescrição da pretensão sancionatória.

Com isso, foi determinada a realização de citação do Sr. Darci José Zolandek, Prefeito Municipal de 06/2016 a 12/2016; do Sr. Valdenei de Souza, Prefeito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal de 01/2017 a 08/2019; da Sra. Débora Regina Costa, Gestora do contrato nº 107/2016 e 155/2019; da empresa Pellegrini Engenharia Ltda, Executora do contrato nº 107/2016; do Sr. Danilo Henrique Pellegrini de Souza, Sócio Administrador da empresa Pellegrini; da empresa Ferdado Engenharia Civil Eireli, Executora do contrato nº 155/2019; e do Sr. Danilo Antonioli Chicheti, Representante legal da empresa Ferdado.

Após as devidas citações, o Sr. Darci José Zolandek apresentou peça de defesa (peça 52), onde alega que os recursos financeiros da obra da creche estavam garantidos através de convênio firmado com o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; que a obra se iniciou de imediato, sendo realizadas 9 medições, alcançando 31,47% de sua realização até 12/2016, quando encerrou seu mandato; que houve somente uma paralisação, em 11/2016, em razão de ausência de liberação de recursos do convênio; que, quanto à ausência de exigência da garantia da execução do contrato, não foi constatada qualquer irregularidade na execução contratual.

O Sr. Danilo Henrique Pellegrini de Souza e a empresa Pellegrini Engenharia Ltda apresentaram peça de defesa (peça 56), onde alegam que sua empresa celebrou contrato com o Município para construção da creche; que a construção deveria ocorrer em 10 meses, mas o contrato sofreu diversos aditivos em razão de ausência de envio de recursos pelo FNDE; que a ausência de prestação de garantia no contrato não ocasionou nenhum prejuízo; que em 03/2021 ocorreu a entrega da obra; que a empresa nunca foi notificada para apresentar a garantia.

O Sr. Danilo Antonioli Chicheti e a empresa Ferdado Engenharia Civil Eireli apresentaram peça de defesa (peça 62), onde alegam que sofreram com vários fatores que geraram atraso no cronograma de execução, como pandemia, alterações do projeto e questões sociais dos beneficiários dos módulos sanitários; que, mesmo assim, não deixou de prosseguir com a execução; que foi realizado termo aditivo para prorrogação de prazo; que foi necessário realizar pedido de reequilíbrio econômico-financeiro; que, mesmo com as dificuldades, o Município decidiu pela rescisão contratual, em 074/2021; que, mesmo não concordando e para evitar maiores desgastes, resolveu acatar a rescisão contratual e sofrer as penalidades, pagando multa e assumindo o impedimento de contratar por 04 meses; que, mesmo sem a prestação da garantia, não houve qualquer prejuízo ao contratante; que não foi concedido o pedido de reequilíbrio em razão do Município não possuir recursos financeiros suficientes; que nunca foi notificado para prestar a garantia; que jamais teve intenção de prejudicar o contratante ou descumprir os termos contratuais.

O Sr. Valdenei de Souza apresentou peça de defesa (peça 64), onde alega que todas as obras foram realizadas com recursos vinculados; que não poderia utilizar tais recursos para a conclusão da obra da creche pró-infância; que a obra da referida creche foi concluída em 03/2022; que as paralisações decorreram de ausência de repasses de recursos do FNDE; que houve adiantamento da contrapartida do Município e adiantamento do valor remanescente do convênio com recursos próprios, para garantia da continuidade da obra; que a rescisão contratual para realização de nova contratação geraria prejuízo demasiado; que a ausência de prestação de garantia se trata de irregularidade formal, somente passiva de nulidade quando lesiva ao erário; que não deve ser aplicada sanção; que se estaria impondo ao gestor uma análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica apurada da execução do contrato; que não há evidência de má-fé; que o contrato para a construção dos módulos sanitários foi rescindido e aplicadas sanções, não gerando qualquer lesão ao erário a ausência da prestação de garantia.

A Sra. Débora Regina Costa também apresentou defesa (peça 68), onde alega que os atrasos dos repasses pelo FNDE justificam o atraso no cronograma da obra; que, quanto à prestação de garantia, trata-se a sua não exigência de erro formal, sendo desproporcional a aplicação de sanção tão gravosa; que não houve má-fé.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 5187/22 (peça 70), opinou pela irregularidade das contas, com aplicação de multas administrativas e expedição de determinações.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 1098/22 – 3PC (peça 71), acompanhou o opinativo técnico.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2. VOTO

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser julgada regular com ressalvas a presente Tomada de Contas Extraordinária, conforme passo a expor.

2.1 Construção da creche pro-infância tipo 1 - Meron Matchula - Existência de obra inacabada (Paralisada) concomitante à inclusão de novos projetos em Lei Orçamentária ou de créditos adicionais;

Inicialmente, o Relatório de Auditoria apontou a existência da obra inacabada da construção da creche pro-infância tipo 1 - Meron Matchula, em concomitância com a inclusão de novos projetos em Lei Orçamentária ou de créditos adicionais.

Em seu opinativo, a CGM verificou que a construção da referida creche foi concluída, nos termos do recebimento provisório datado de 03/2022, conforme consulta realizada ao sistema PIT/SIM-AM/OP deste Tribunal de Contas. Além disso, constatou que a obra foi retomada antes mesmo da finalização dos trabalhos de auditoria, em 10/2021.

Com isso, opina a CGM pela perda de objeto, uma vez que a obra foi devidamente retomada pelo Município.

Acompanho o opinativo exarado pela CGM, devendo ser considerado regular o presente apontamento, uma vez que a obra em questão foi devidamente retomada pelo Município, sendo concluída em 03/2022, conforme documentação acostada nos presentes autos.

Além disso, conforme bem alegou a defesa, todas as outras obras auditadas estavam sendo realizadas com recursos vinculados, não sendo possível



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicar tais recursos nas obras da referida creche municipal, que estava sendo custeada com recursos vinculados provenientes do FNDE.

Parte dos recursos eram vinculados à saúde e outra parte decorria de operação de crédito, autorizada por lei para pavimentação urbana, aquisição de imóvel para aterro sanitário, pavimentação em pedra e reforma do pátio de máquinas, não havendo qualquer previsão de tais recursos vinculados para a área de educação do Município, nos seguintes termos:

“Em observância aos esclarecimentos prestados acima, verifica-se que TODAS as obras se tratam de obras executadas com recursos vinculados, sendo o item 2 através de Convênio, Item 4 com recursos dos Blocos Investimento e Estruturação vinculados exclusivamente à Saúde e finalmente, Itens 3 e 5 com recursos de Operação de Crédito, autorizada pela Lei Municipal nº 1.131/2019, que elegeu, em seu art. 3º, quais projetos poderiam ser executados com recursos daquela Operação, quais sejam:

Art. 3º - Os recursos oriundos das operações de crédito autorizadas por esta Lei serão destinados a:

- I – Pavimentação e Recape de Vias Urbanas;
- II – Aquisição de Imóvel destinado a ampliação do aterro sanitário;
- III – Pavimentação em pedra irregular;
- IV – Reforma do Pátio de máquinas;

Nota-se que a lei não contemplava obras na área de educação do Município.”¹

2.2 Construção da creche pro infância tipo 1 - Meron Matchula - Omissão ou insuficiência de ações para a retomada da obra;

O Relatório de Auditor apontou que houve omissão ou insuficiência de ações para a retomada da obra, em razão das seguintes inconformidades: a) ausência de providências visando a retomada da obra e o cumprimento de prazos previstos no cronograma físico-financeiro; b) ausência de documento comprovando a formalização da garantia de execução vigente, apesar de previsão contratual; c) inexistência de ações com o objetivo de garantir atualizados os prazos de execução e vigência do Contrato nº 107/2016 ou de justificativas para a rescisão desse instrumento.

Conforme bem concluiu a CGM em sua Instrução, deve ser considerado regular os itens “a” e “c”, acima indicados, pois os atrasos da obra da creche decorreram da ausência de repasses de recursos do FNDE pelo Ministério da Educação, no período de 2019/2021, situação alheia ao controle do Município, além de que foram aplicados recursos próprios para a retomada e conclusão da obra, nos seguintes termos:

¹ Pg. 04 da peça 64 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, afirma que as ações encetadas voltaram-se à prorrogação dos prazos de execução e de vigência do contrato por meio de Termos Aditivos, o que comprovaria o interesse em dar prosseguimento na execução dos serviços previstos, mas que obstados por situações alheias ao seu controle (suspensão dos repasses dos recursos conveniados). Da mesma forma, aponta que a continuidade da obra se deu por meio da antecipação de valores oriundos do caixa da Prefeitura, o que permitiu a retomada e conclusão da obra, demonstrando assim, o interesse em dar sequência aos serviços de construção pactuados em Contrato. Desta forma, há de se desconsiderar o entendimento exposto em auditoria de que resta configurado o disposto no item “a) Ausência de providências visando à retomada da obra e o cumprimento de prazos previstos no cronograma físico-financeiro”, bem como no item “c) Inexistência de ações com objetivo de garantir atualizados os prazos de execução e vigência do Contrato n.º 107/2016 ou de justificativas para a rescisão desse instrumento”²

Quanto à “ausência de documento comprovando a formalização da garantia de execução vigente, apesar de previsão contratual”, a CGM concluiu pela irregularidade, com aplicação de multa administrativa ao Sr. Valdenei de Souza, então Prefeito Municipal; ao Sr. Danilo Henrique Pellegrini de Souza, administrador e representante legal da empresa Pellegrini Engenharia Ltda; e à Sra. Débora Regina Costa, gestora do contrato.

Não há dúvida de que a ausência de prestação de garantia contratual pela empresa contratada configura irregularidade, quando tal exigência estiver prevista no edital e no contrato, como ocorre no presente caso.

A Cláusula 13º do Contrato nº 107/2016 é clara no sentido da necessidade de prestação de garantia, sob pena de decaimento do direito da contratação. Tal exigência visa resguardar a Administração de eventuais inexecuções contratuais, a fim de possuir uma imediata fonte financeira para os casos de ressarcimento de eventuais danos provocados pela contratada.

Além disso, estando previsto no edital e, consequentemente, no contrato, tal obrigação deve ser observada pelas partes, tendo em vista o princípio da vinculação ao edital e do *pacta sunt servanda*.

No entanto, entendo que o Sr. Valdenei de Souza não deve ser responsabilizado, pois não verifico qualquer nexo de causalidade entre suas ações e a referida irregularidade. Além disso, não é possível responsabilizá-lo por eventuais irregularidades ocorridas em quaisquer execuções contratuais ocorridas no âmbito municipal simplesmente por ocupar o cargo de prefeito, pois isto tornaria a sua responsabilidade objetiva, inviabilizando o exercício do referido cargo.

² Pg. 15 da peça 70 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também não verifico qualquer responsabilidade da empresa contratada ou do Sr. Danilo Henrique Pellegrini de Souza, administrador e representante legal da empresa Pellegrini Engenharia Ltda, pois não houve qualquer notificação ou exigência por parte do Município para que tal obrigação contratual fosse devidamente cumprida.

Tratando-se de medida acautelatória dos interesses do Município, devidamente prevista em contrato, deveria a fiscal do contrato providenciar a regular execução contratual, inclusive exigindo a prestação de tal garantia antes da assinatura do contrato, a fim de resguardar a Administração de eventuais inexecuções contratuais promovidas pela contratada.

Não seria razoável exigir que a empresa contratada fosse a responsável por tal exigência, inclusive por tal medida ser necessária antes da celebração do contrato, muito menos penalizá-la por omissão praticada no âmbito da Administração Pública.

Com isso, a responsabilização por tal irregularidade deveria recair sobre a Sra. Débora Regina Costa, gestora do contrato, uma vez que se omitiu no seu dever de zelar pela execução dos termos previstos no edital e no contrato, deixando de exigir a garantia de execução no percentual de 5% sobre o valor contratual.

No entanto, apesar da ausência de exigência da prestação da garantia, o contrato foi devidamente executado, tendo a empresa contratada cumprido e entregue o objeto contratual, não havendo quaisquer notícias de eventual prejuízo ao Município decorrente de falhas ou do comprometimento de sua execução.

Apesar de a gestora do contrato ter atraído para si uma grave responsabilidade, uma vez que poderia ser responsabilizada por eventual prejuízo decorrente de inexecução contratual, em razão de não providenciar o devido resguardo da Administração previsto contratualmente, o contrato foi encerrado sem quaisquer prejuízos para a Administração, caracterizando mero erro formal.

Conforme alegado pela defesa, o TCU – Tribunal de Contas da União possui este mesmo entendimento, nos seguintes termos:

“11. Ao Sr. José Júlio Seabra dos Santos, ex-Presidente do Cremese (gestão de 1º/4/2011 a 30/09/2013), foram imputadas as seguintes falhas ensejadoras, segundo a unidade técnica, da multa retromencionada: i) não comprovação da retenção da garantia expressamente prevista na Cláusula Décima Primeira do Contrato Emergencial n. 1/2001; ii) falta de publicidade no Diário Oficial da União de extratos de contratos/aditivos no prazo legal; iii) realização de despesa com passagens aéreas e diárias aos conselheiros e empregados sem a devida comprovação de participação no eventos; e iv) manutenção de contratos de trabalho com empregadas admitidas sem concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12. Diversamente do entendimento da unidade instrutiva, penso que o conjunto das ocorrências que restaram não afastadas pelo Sr. José Júlio Seabra dos Santos apresenta peculiaridades que justificam a não aplicação da multa sugerida, ao mesmo tempo em que motivam a expedição das determinações ao Cremese tendentes a coibir a reincidência das impropriedades, nos termos do Acórdão que apresento a este Colegiado.

13. De acordo com o Contrato Emergencial n. 1/201, Cláusula Décima Primeira (Peça 24, p. 1/16), a garantia prevista era de 5% do valor contratado, que fora firmado no total de R\$ 71.820,30, com vigência de 180 dias consecutivos e ininterruptos, a contar de 06/06/2011, data de assinatura da avença, a teor de suas Cláusulas Oitava e Décima Segunda. Assim, o valor da garantia seria de R\$ 3.591,02.

14. Embora tenha havido efetivamente uma inobservância às disposições contratuais (Cláusula Décima Primeira do Contrato Emergencial n. 1/2011) e legais (art. 56 da Lei n. 8.666/1993) pela não retenção da garantia, há que se registrar que o ajuste já foi encerrado, pela expiração do prazo de sua vigência, não havendo qualquer registro nestes autos sobre eventual prejuízo advindo de tal falha que comprometesse a execução do objeto contratado (serviços de limpeza, conservação em geral e jardinagem)." (Acórdão nº 643/2014, Tribunal de Contas da União. Plenário. Relatório de Auditoria nº 007.642/2012-1. Relator Marcos Bemquerer Costa) (grifo nosso)

Desse modo, tendo em vista a caracterização de erro formal, deve ser julgado regular com ressalvas o presente apontamento.

No entanto, deve ser expedida recomendação ao Município para que, nos próximos editais e contratos, caso entenda pela exigência de prestação de garantia contratual pelos contratados, exija a prestação da garantia antes da formalização contratual, sob pena de aplicação de sanções e responsabilização no caso de eventuais inexecuções contratuais que gerem prejuízo ao erário, imputáveis aos responsáveis pela omissão no dever de fiscalização contratual.

2.3 Construção de módulos sanitários - Omissão ou insuficiência de ações para a retomada da obra;

O Relatório de Auditoria apontou omissão ou insuficiência de ações para a retomada da obra de construção de módulos sanitários, em relação à ausência de documento comprovando a formalização de garantia de execução vigente, apesar de haver previsão contratual.

Conforme exposto no item anterior, apesar de a CGM opinar pela irregularidade, com aplicação de sanções ao então Prefeito Municipal, ao administrador



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da empresa Contratada e à gestora do contrato, verifico que deve ser julgado regular com ressalvas o presente apontamento.

Apesar de, neste caso, o contrato ter sido rescindido pela Administração em razão de atrasos e descumprimento do cronograma e do prazo contratual previsto, nos termos do Termo de Rescisão Contratual constante na pg. 41 da peça nº 62 destes autos, inclusive com aplicação de multa administrativa de 1% do valor do contrato e impedimento de contratar como Município por 04 meses, não se verificou qualquer lesão ao erário praticado pela empresa contratada que ensejasse a execução de tal garantia.

Inclusive, a empresa contratada, Ferdado Engenharia Civil Eireli, já recolheu aos cofres municipais a multa administrativa imposta, conforme pg. 44 da peça nº 62 destes autos, não ensejando qualquer providência por parte do Município.

Caso a referida empresa não houvesse realizado o pagamento de tal multa, ensejaria a execução da garantia contratual por parte do Município, o que poderia caracterizar grave irregularidade e lesão ao erário caso não tivesse sido exigida tal garantia pelos responsáveis pela fiscalização contratual.

Como não foi necessária a execução de tal garantia, pela ausência de lesão praticada no decorrer da execução contratual e pelo pagamento espontâneo da multa administrativa pela empresa contratada, aliado aos argumentos expostos no item anterior, resta caracterizada mera irregularidade formal, pela ausência de exigência da prestação de garantia pela contratada, razão pela qual deve ser julgado regular com ressalvas o presente apontamento.

Por fim, quanto ao opinativo pela expedição de determinações ao Município, realizado no Relatório de Auditoria, entendo que restam superadas pelas considerações acima expostas e pela expedição de recomendação para que o Município zele pela exigência de garantias contratuais caso o edital e o contrato contenham tal previsão.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- Julgar regular com ressalvas a presente Tomada de Contas Extraordinária.

- Expedir recomendação ao Município de Palmital, para que, nos próximos editais e contratos, caso entenda pela exigência de prestação de garantia contratual pelos contratados, exija a sua prestação antes da formalização contratual, sob pena de aplicação de sanções e responsabilização no caso de eventuais inexecuções contratuais que gerem prejuízo ao erário, imputáveis aos responsáveis pela omissão no dever de fiscalização contratual.

- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos,
ACORDAM**

OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - Julgar regular com ressalvas a presente Tomada de Contas Extraordinária.

II - Expedir recomendação ao Município de Palmital, para que, nos próximos editais e contratos, caso entenda pela exigência de prestação de garantia contratual pelos contratados, exija a sua prestação antes da formalização contratual, sob pena de aplicação de sanções e responsabilização no caso de eventuais inexecuções contratuais que gerem prejuízo ao erário, imputáveis aos responsáveis pela omissão no dever de fiscalização contratual.

III - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 1 de dezembro de 2022 – Sessão Virtual nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente