



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 419062/18

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: ALEX SEVERO ALVES, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, ARLETE MARTINS DINIZ, ASPHALT PAVIMENTACAO ASFALTICA EIRELI, ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DO DER-PARANA, CECILIA AIKO NAKAMURA TOLDO, CHARLLES URBANO HOSTINS JUNIOR, COMPASA DO BRASIL DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETROLEO LTDA, CONSORCIO EVENTO - COMPASA, DALBA ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA, DARLAN DE PAIVA SANTANA, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, EDUARDO RIBEIRO FERRAZ, EVENTO CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA., FERNANDO FURIATTI SABOIA, GILBERTO PEREIRA LOYOLA, HEITOR DUTRA DA SILVA FILHO (FALECIDO(A) EM 2021), IRAN SABATINI MOREIRA FILHO, JOAO ALFREDO ZAMPIERI, JOAO LUIZ GOLTZ DE ALMEIDA, JOSE PEDRO WEINAND, JULIO PACHECO MONTEIRO NETO, MARCO AURELIO GATAZ SGUARIO, NELSON FARHAT (FALECIDO(A) EM 2021), NELSON LEAL JÚNIOR, OCTAVIO JOSE SILVEIRA DA ROCHA, OSMAR LOPES FERREIRA, PAULO CESAR SALATINI, PAULO MONTES LUZ, PAULO ROBERTO MELANI, PAULO TADEU DZIEDRICKI, ROBERTO MACHADO DOS SANTOS, SERGIO GONÇALVES LEITE, SERGIO SELVATICI

ADVOGADO / PROCURADOR: ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANA CRISTINA AGUILAR VIANA, ANDRÉ LEONARDO MEERHOLZ, ANGELA BITTENCOURT CORDEIRO, ANTONIO RENATO HOINSKI, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DO DER-PARANA, BRUNO GOFMAN, CRISTINA MARIA BANDEIRA, DANIEL WUNDER HACHEM, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, EDSON LUIZ AMARAL, ELDER DA SILVA REIS, FELIPE KLEIN GUSSOLI, FERNANDA COELHO, FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES, GILIANI MARA HILARIO PESSOA, JAIR DE AZEVEDO JUNIOR, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, JOAO RICARDO BORBA GONCALVES, JULIO CESAR BROTTTO, LORENA POOL DEMARIO STUBERT, LORENZO FINARDI, LUCIANO ROCHA WOISKI, LUZARDO FARIA, MARIA LUCIA SANCHES, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, PEDRO HENRIQUE GALLOTTI KENICKE, RENE ARIEL DOTTI, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, ROGERIA FAGUNDES DOTTI, SERGIO NEY CUÉLLAR TRAMUJAS, THIAGO ANDERSON ZAGATTO, VANESSA CRISTINA CRUZ CHEREMETA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 267/22 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. Procedência parcial. Achado A: Ausência de comprovação da vantajosidade de prorrogação contratual. Improcedência. Achado B: Execução contratual em quantitativos diferentes do pactuado, com acréscimo de prestação de serviço em percentual superior a 25% sem formalização de aditivo contratual. Situações casuísticas que permitem a improcedência do achado. Achado C: Prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado no contrato. Procedência. Afastamento do dano ao erário. Aplicação de multa.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária decorrente de Comunicação de Irregularidade proposta pela 4ª Inspeção de Controle Externo, na qual foram noticiadas irregularidades no âmbito do Programa de Conservação de Pavimento (COP), no tocante à execução dos contratos n.ºs 156/2012, 164/2012 e 200/2012, firmados pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER, que tinham por objeto a “execução dos serviços de conservação rodoviária de pavimentos, bem como o fornecimento dos pertinentes ligantes asfálticos, compostos de reparos superficiais e profundos localizados e aplicação de solução de revestimento superficial com reperfilagens de massa asfáltica a quente e a frio ou de selagens asfálticas (microrevestimento asfáltico) em seguimentos descontínuos localizados nas condições de pavimento de regular a péssimo, bem como da drenagem longitudinal ou transversal”.

No âmbito da fiscalização do COP foram selecionados os contratos objeto dos autos, a qual abrangeu “os procedimentos de contratação, suas consequentes prorrogações contratuais, assim como os seus processos de medição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e pagamento dos serviços realizados”, tendo sido evidenciados os seguintes achados:

a) ausência de comprovação da vantajosidade de prorrogação contratual;

b) execução contratual em quantitativos diferentes do pactuado, com acréscimo de prestação de serviços em percentual superior a 25% sem formalização de aditivo contratual; e

c) prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato.

Ao final, em sua proposta de encaminhamento, pugnou pelo recebimento da comunicação de irregularidade proposta; deferimento de medida cautelar a fim de cessar a “prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato”; e citação dos responsáveis. Ainda, quanto ao mérito, propôs a responsabilização dos agentes indicados na matriz de responsabilidades; e a expedição de determinação ao DER.

O Ilustre Conselheiro Nestor Baptista, então relator do feito, ao apreciar o pedido de urgência apresentado, reputou presentes os requisitos necessários para a sua concessão, além de ter determinado a citação dos interessados, nos termos dos artigos 404 e 405 do Regimento Interno (Despacho n.º 1236/18-GCNB, peça 116, homologado pelo Acórdão n.º 1717/18-STP, peça 121).

Foram opostos embargos de declaração pelo Departamento interessado, ao argumento de que a decisão retro teria incidido em omissão e contradição (peça 125), aos quais foi negado provimento (Acórdão n.º 2809/18-STP, peça 133).

Teve início, então, o prazo para oferecimento de manifestação preliminar, durante o qual foi apresentado pedido formulado pela Associação dos Engenheiros do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – AEDER, para ingresso na qualidade de terceira interessada e/ou *amicus curie*, a fim de auxiliar na defesa dos seus associados e, também, como agente colaborativo à esta Corte (peças 260 e 264 e ss.).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após terem sido prestados esclarecimentos acerca da forma de atuação pretendida pela AEDER (petições constantes das peças 288 e 314, apresentadas em resposta aos Despachos n.º 82/19-GCDA e n.º 161/19-GCDA, respectivamente), restou assentada a sua atuação como representante processual de diversos interessados¹.

Neste ínterim, manifestaram-se a empresa Asphalt Pavimentação Asfáltica EIRELI (peças 208 a 223), Paulo Cesar Salatini (peças 231 e 232), Dalba Engenharia e Empreendimentos LTDA. (peça 234), Sergio Gonçalves Leite (peças 239 a 241), Marco Aurélio Gataz Sguário (peça 243 e 244), Sergio Selvatici (peças 246 a 250, cujo conteúdo foi replicado à peça 252), Cecília Aiko Nakamura Toldo (peça 257), Consórcio Evento-Compasa (peça 273), Nelson Leal Júnior (Peça 276 e 277), Amauri Medeiros Cavalcanti, José Pedro Weinand e Paulo Montes Luz (petição conjunta às peças 279 a 286), e AEDER, representando os servidores Alex Severo Alves, Arlete Martins Diniz, Charles Urbano Hostins Junior, Darlan de Paiva Santana, Eduardo Ribeiro Ferraz, Gilberto Pereira Loyola, Heitor Dutra da Silva Filho, Iran Sabatini Moreira Filho, João Luiz Goltz de Almeida, Júlio Pacheco Monteiro Neto, Nelson Farhat, Octavio José Silveira da Rocha, Osmar Lopes Ferreira, Paulo Roberto Melani, Roberto Machado dos Santos (peça 288).

Os autos foram à 4ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenadoria de Gestão Estadual e ao Ministério Público de Contas, em atenção à determinação constante do item II² do Acórdão n.º 1717/18-STP (peça 121).

A Inspeção manteve seu opinativo inicial, concordando apenas em alterar as datas das medições para fins de apurar quais os serviços que teriam sido prestados sem cobertura contratual (Informação n.º 33/19-4ICE, peça 318).

A Coordenadoria instrutiva destacou que, diante da alteração havida no Regimento Interno, nos termos do artigo 157, IV, não seria mais sua competência a instrução desta espécie processual (Informação n.º 172/19-CGE, peça 319).

¹ Alex Severo Alves, Arlete Martins Diniz, Charles Urbano Hostins Junior, Darlan de Paiva Santana, Eduardo Ribeiro Ferraz, Gilberto Pereira Loyola, Heitor Dutra da Silva Filho, Iran Sabatini Moreira Filho, João Luiz Goltz de Almeida, Júlio Pacheco Monteiro Neto, Nelson Farhat, Octavio José Silveira da Rocha, Osmar Lopes Ferreira, Paulo Roberto Melani, Roberto Machado dos Santos.

² II – Ulтимadas as providências de citação dos interessados, a cargo da Diretoria de Protocolo, consoante ao Despacho 1236/18 – GCNB (peça 116), disponibilizado nos autos digitais o acórdão relativo à deliberação do Plenário acerca da medida cautelar e decorridos os prazos para respostas dos representados, ENCAMINHEMSE os autos à 4ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) e ao Ministério Público de Contas (MPC), para as respectivas manifestações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O *Parquet* acompanhou a Inspeção (Parecer n.º 456/19-5PC, peça 320).

Por meio do Despacho n.º 948/19-GCDA (peça 321), ao considerar que as manifestações preliminares ofertadas pelos interessados não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidades apontados inicialmente, a teor das últimas manifestações técnicas apresentadas, determinei a conversão do expediente em Tomada de Contas Extraordinária.

Oportunizada a apresentação de razões de defesa complementares, apenas o senhor *Nelson Leal Junior* ficou-se inerte.

Foi anexada, ainda, petição por Asphalt (peças 449 a 452) informando que “apresentou requerimento administrativo junto ao DER-PR (doc. 1), solicitando a emissão de Termo Circunstanciado de Recebimento Provisório, nos moldes do art. 73, I, ‘a’ da Lei n.º 8.666/93 e do item 28 do Edital de Concorrência n.º 23/2011”.

Narrou, porém, que o Departamento contratante informou que não iria fornecer o Termo pretendido, ao argumento de que “o Contrato n.º 156/2012 teria sido suspenso pela medida liminar do Despacho n.º 1236/18 (mov. 116) e que, portanto, o objeto contratual ainda não havia se encerrado”.

Argumentou ser direito da empresa o recebimento do referido documento após o encerramento do prazo contratual, o que teria ocorrido em 31/07/2018, data em que se encerrou a vigência do Contrato.

Diante disso, requereu que seja determinada a expedição do Termo Circunstanciado de Recebimento referente ao Contrato n.º 156/2012.

Em nova manifestação técnica, após minucioso exame das razões de defesa apresentadas, a 4ª Inspeção (Informação n.º 38/20-4ICE, peça 453) manteve seu opinativo anterior, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n.º 1024/20-5PC, peça 454).

Vieram os autos a este Gabinete, ocasião em que entendi pertinente nova oitiva da unidade instrutiva quanto ao Achado B, afeto à “execução contratual em quantitativos diferentes do pactuado, com acréscimo de prestação de serviços em percentual superior a 25% sem formalização de aditivo contratual”, tendo em vista a tese defensiva apresentada pelos interessados de que o referido limite



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deveria ser aplicado sobre o valor global do contrato, e não dos itens integrantes do objeto contratual (Despacho n.º 527/21-GCDA, peça 455), o que foi respondido na sequência (Informação n.º 35/21-4ICE, peça 457).

Por fim, sobreveio petítório apresentado por Asphalt, em que reiterou suas razões defensivas (peças 462 e 463).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Em caráter preliminar, deixo aqui registrados os meus cumprimentos ao corpo técnico da 4ª Inspeção de Controle Externo pelo laborioso processo de fiscalização realizado, sem o qual talvez não houvesse oportunidade tampouco subsídios técnicos para as reflexões sobre temas tão sensíveis e relevantes, cuja análise se dará na sequência.

Início com o exame do pedido formulado por Asphalt acerca do Termo de Recebimento, em relação ao qual esclareço que, de fato, a decisão cautelar não teve o condão de suspender a vigência contratual, mas apenas “a realização de serviços durante o período de vigência nos aditivos dos contratos n.ºs 156/2012, 164/2012 e 200/2012, analisados pela 4ª ICE, em valores superiores àqueles estipulados no instrumento vigente”.

Entretanto, não cabe a este Tribunal determinar ao DER que proceda à entrega do documento. Isso porque, além de se tratar de interesse eminentemente privado, alheio às competências desta Corte, cabe ao referido Departamento averiguar se o contrato está em condições de ter o respectivo termo emitido.

Ainda antes de adentrar ao mérito, analiso a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo senhor *Amauri Medeiros Cavalcanti*.

Segundo o interessado, não participou de nenhum ato relativo ao programa COP, que está vinculado a Diretoria de Operações, tendo em vista que, durante toda a execução dos contratos, era Diretor Técnico.

Como bem destacado pela Inspeção, ele participou de medições mediante o seu ateste/aprovação, o que me leva a afastar a preliminar invocada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sendo que eventual responsabilização será objeto de análise quando do exame de mérito, o qual passo a exercer a seguir.

Achado A: Ausência de comprovação da vantajosidade de prorrogação contratual

Aduz a Inspetoria que “para uma adequada prorrogação de contrato de serviços continuados é necessário que a Administração demonstre, de maneira objetiva, que a manutenção do contrato será mais vantajosa por preços (economicamente) e condições do que a realização de uma nova licitação na atual realidade de custos do mercado.”

A partir desta premissa, expõe que na hipótese de uma contratação inicial com baixa quantidade de concorrentes ou com desconto médio muito abaixo da média do mercado, provavelmente, não será vantajosa a sua prorrogação.

Outro ponto que deve, necessariamente, estar presente numa prorrogação contratual é a aferição da permanência daquelas necessidades que ensejaram a contratação inicial, ou seja, averiguar se há correlação entre aquilo que foi inicialmente contratado e o que se pretende executar com a prorrogação, e, na hipótese de não haver tal correlação, defende a unidade que deveria haver uma nova contratação, e não prorrogação.

Ao aplicar esses conceitos aos contratos objeto dos autos, concluiu que “não há, no processo de prorrogação, estudo prévio que demonstre as necessidades futuras de serviço. Pelo contrário: as justificativas para demonstrar a vantajosidade de prorrogação são sucintas e não enfrentam de maneira adequada a matéria. Em regra, iniciam afirmando os objetivos do programa COP, sem trazer qualquer elemento novo a respeito do próprio contrato que pretendem prorrogar.”

Além da situação supra, narra que não foram realizados estudos hábeis a estimar o quantitativo de serviços, inexistindo qualquer espécie de avaliação quanto às condições da rodovia ou de quais serviços/intervenções seriam necessários.

Aliás, consigna que esta ausência de estudos teria sido constatada não apenas nas prorrogações, mas também na contratação inicial, considerando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que os quantitativos efetivamente executados foram sensivelmente diferentes daqueles contratados, a ponto de desfigurar a licitação inicial.

Para a Inspetoria, “nas situações analisadas, seria necessária a realização de nova licitação, para escolha da melhor proposta, visto que não há correlação entre os serviços inicialmente contratados e aqueles que seriam realizados quando da prorrogação contratual. É bastante provável que as novas condições do edital tragam novos participantes à licitação, seja porque os novos concorrentes não cumpriam os requisitos de capacidade técnica da licitação anterior, seja porque não tinham interesse em prestar os serviços nos termos propostos na licitação anterior.”

Outro ponto levantado foi o de que esta falta de planejamento teria acarretado restrição à competitividade, ao considerar que foram exigidos atestados de capacidade técnica com base em quantitativos que não refletiam a real necessidade do órgão, ou seja, não correspondiam à parcela de maior relevância.

Em decorrência, propôs a responsabilização de *José Pedro Weinand* (Contratos 156/2012, 164/2012 e 200/2012), *Eduardo Ribeiro Ferraz* (Contrato 156/2012), *Nelson Leal Junior* (Contratos 156/2012, 164/2012 e 200/2012), *Paulo Montes Luz* (Contratos 156/2012, 164/2012 e 200/2012), *Roberto Machado dos Santos* (Contratos 164/2012 e 200/2012) e *Gilberto Pereira Loyola* (Contrato 164/2012).

As razões de defesa apresentadas foram basicamente direcionadas ao fato de que o COP possui natureza continuada, assim, a sua paralização ou descontinuidade geraria danos.

Sustentaram, ainda, que a vantajosidade restou motivada e fundamentada, eis que demonstrada a economicidade com a preservação da proposta inicial, redução de encargos decorrentes da não realização de uma nova licitação e da boa qualidade dos serviços prestados.

Em acréscimo, o senhor *Nelson Leal Junior* consignou que foi iniciado um novo programa de conservação e manutenção em 2015.

Para *José Pedro Weinand*, *Paulo Montes Luz* e *Amauri Medeiros Cavalcanti*, a vantajosidade decorreria dos seguintes fatores:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) Os processos licitatórios são demorados, demandando em média dois anos para a efetiva contratação dos serviços;
- b) A crise econômica vivenciada no período 2014, 2015 e 2016, gerou incertezas quanto a possibilidade de indicação de recursos para a realização de novas licitações, bem como, dada a escassez de contratos de prestação de serviços naquele período, a possibilidade de disputas acirradas no pleito licitatório dificultando a formalização contratual;
- c) Lapso temporal sem contratos, devido encerramento do atual, até a formalização do novo contrato de serviços de conservação, ocasionam sérias consequências com a degradação rodoviária, gerando maiores necessidades orçamentária demandadas de necessidades maiores de serviços;
- d) Consideração de que serviços de conservação rodoviária que se desenvolvem ao longo das rodovias, serem de natureza repetitiva e permanente poderem ser enquadradas como serviços contínuos, portanto de contratos contínuos;
- e) Análise técnica para a continuidade dos contratos conforme quadros e figuras a seguir: [...]

Dos quadros 1a, 1b e 1c, é de se observar que os valores aditivados aos contratos foram: R\$ 12.580.480,03, R\$ 19.971.192,16 e R\$ 14.169.865,11, que se contrapuseram aos valores para uma nova contratação com as necessidades para a condição da malha de 2014 de R\$ 16.709.976,08, R\$ 20.971.192,16 e R\$ 31.336.515,31 respectivamente.

Eduardo Ribeiro Ferraz, Roberto Machado dos Santos e Gilberto Pereira Loyola, em petição apresentada por AEDER, consignaram que a prorrogação dos contratos passou por todos os trâmites legais e foi submetido ao Conselho de Gestão Administrativa e Fiscal do Estado, composto pelos secretários de Estado, pelo Procurador Geral e pelo próprio Governador.

Ainda, quanto às falhas nas estimativas da contratação, alegou-se a dificuldade em precisar os quantitativos, devendo ser considerado o objeto contratual de forma geral, e não os seus itens individualizadamente.

Pois bem.

De início, registro que, embora a questão afeta à suposta ausência de correlação entre o objeto contratado e aquele que foi efetivamente executado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possua maior pertinência com o Achado seguinte (execução contratual em quantitativos diferentes do pactuado, com acréscimo de prestação de serviços em percentual superior a 25% sem formalização de aditivo contratual), algumas nuances acabam por refletir no presente e exigem sua análise, ainda que parcial, já neste Achado, notadamente diante da conclusão à que chegou a Inspeção de que sequer deveria ter havido prorrogação contratual diante da alegada ausência de correlação entre os serviços inicialmente contratados e aqueles realizados quando da prorrogação.

Neste ponto, forçoso reconhecer que, de fato, houve uma sensível variação entre os quantitativos inicialmente estimados (tanto na contratação inicial quanto nas prorrogações) e o que foi efetivamente executado.

De outro lado, entendo que não se pode perder de vista as dificuldades enfrentadas em se ter uma precisão quantitativa nesta espécie contratual, em que as rodovias objeto de intervenção sofrem constantes alterações em suas condições, seja pelo uso, seja pelas intempéries.

Some-se a isso o fato de que os processos licitatórios são extremamente morosos, ou seja, os estudos que embasaram a abertura do certame não correspondem mais à realidade quando do início da execução contratual.

Ocorre, entretanto, que embora esses fatores dificultem o planejamento da contratação, também deve-se lembrar que estes fatores poderiam ser estimados já no momento do planejamento, a fim de antever possíveis impactos no objeto contratual.

Porém, ainda que se realize tal estimativa, é inerente que haja alguma alteração dos quantitativos inicialmente previstos nesta espécie contratual, tanto é que foram realizadas por empreitada por preço unitário. Assim, a ausência de precisão cirúrgica em relação aos quantitativos não implica, necessariamente, em concluir que os contratos não deveriam ter sido prorrogados.

Acrescente-se que o objeto contratual como um todo, que nada mais é do que a conservação rodoviária, foi executado, eis que não há qualquer insurgência em sentido contrário.

Quanto à ausência de justificativas para a prorrogação, embora as razões tenham sido genéricas, não se pode dizer que são inverossímeis. Além disso,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foram apresentados demonstrativos de cálculo que se prestaram a indicar que haveria economicidade com a medida.

Ainda que tenha havido uma alteração entre os quantitativos fixados e os executados, há que se ressaltar que os valores apresentados pelo DER a fim de demonstrar a economicidade não se referiam apenas ao valor global do contrato, mas aos preços unitários de cada item.

Entendo, portanto, que ainda que se considere que não tenha havido um planejamento adequado, tal constatação não implica necessariamente em dizer que as prorrogações não foram vantajosas.

O que pode se afirmar, em certa medida, é que houve um planejamento falho, e que tal planejamento tem o **potencial** de prejudicar a vantajosidade da contratação, porém esta relação de causalidade não é automática e inafastável, tanto é que foram apresentados os demonstrativos de cálculo que, ao que parece, permitem concluir que, no aspecto econômico, a prorrogação foi pertinente.

Além deste ponto, reitero toda a fundamentação anterior no sentido de que não houve qualquer indício de má execução dos serviços, ou de que o objeto contratual amplamente considerado – conservação – não tenha sido atingido, assim, não se revela possível presumir que a prorrogação não foi vantajosa.

Diante do exposto, entendo pela improcedência do achado, notadamente em razão da ausência de efetiva demonstração da não vantajosidade nas prorrogações realizadas.

Quanto à medida cautelar conferida pelo Despacho n.º 1236/18-GGCNB, homologado pelo Acórdão n.º 1717/18-STP, tem-se que, em sua parte final, ao tratar do presente Achado, foi determinado que o DER se abstenha de “formalizar e aditar contratos sem o adequado planejamento”, não havendo razão para a sua revogação.

Por fim, esclareço que a questão afeta à falta de correlação entre contratado e executado será esmiuçada no tópico seguinte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado B: Execução contratual em quantitativos diferentes do pactuado, com acréscimo de prestação de serviço em percentual superior a 25% sem a formalização de aditivo contratual

De início, convém pontuar que o referido achado trata, em verdade, de três situações: execução em quantitativos diferentes do contratado; alterações quantitativas superiores a 25%; e ausência de aditivo contratual para formalização dessas alterações.

Segundo a Inspetoria, verificou-se uma grande variação nos quantitativos de serviços prestados e aqueles contratados, a ponto de entender que a licitação foi realizada sem saber ao certo o que se pretendia contratar.

Aduz que a grande variação pode ser observada quando se constata que alguns itens foram executados em percentual muito superior àquele de 25% previsto na legislação a título de acréscimo quantitativo.

Entende, ainda, que tal fato implicou em dificuldade na escolha da proposta mais vantajosa, considerando que os pagamentos são feitos com base no volume de serviços realizados, e não pelo volume de serviços estimados no momento da licitação.

A execução de quantitativo diverso do contratado também seria prejudicial à percepção da capacidade das empresas para execução do objeto licitado, considerando que a imprecisão dos serviços e de suas quantidades acabaria por impedir que se determine quais os serviços mais relevantes para fins de comprovação da qualificação técnica.

A partir desta questão afeta à correlação entre o quantitativo de serviços contratado e executado, lembrou que a Lei n.º 8.666/93 estabelecia que as alterações quantitativas do objeto limitam-se a 25% do valor do contrato, sendo que para a contabilização deste limite devem ser consideradas tanto as supressões quanto as inclusões, não podendo compensá-las mutuamente.

Ponderou, também, que:

Quanto a esse ponto, necessário fazer uma distinção entre os limites de modificação do contrato e os limites de execução dos serviços contratados: o contrato não pode ser alterado de modo a suprimir ou acrescer serviços em valor superior a 25%. No entanto, é possível que, durante a execução contratual,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinados serviços não sejam executados, ou sejam executados em percentual inferior a 25% em relação ao contratado. Porém, em hipótese alguma, será possível a execução de serviços em quantitativo superior àquele contratado. Ou seja: mesmo que se realize um termo aditivo, alterando os quantitativos de serviços a serem prestados, o limite de acréscimos será de 25% daquele inicialmente contratado. E, portanto, não é possível que se execute serviços em quantitativo superior a esse valor.

Em decorrência, foi proposta a responsabilização de *Eduardo Ribeiro Ferraz* (Contrato 156/2012), *Iran Sabatini Moreira Filho* (Contrato 156/2012), *Octávio José Silveira da Rocha* (Contrato 156/2012), *Osmar Lopes Ferreira* (Contrato 156/2012), *Heitor Dutra da Silva Filho* (Contrato 156/2012), *José Pedro Weinand* (Contratos 156/2012 e 164/2012), *Gilberto Pereira Loyola* (Contratos 156/2012 e 164/2012), *Paulo Montes Luz* (Contratos 156/2012 e 164/2012), *Roberto Machado dos Santos* (Contrato 164/2012), *Júlio Pacheco Monteiro Neto* (Contrato 164/2012), *Arlete Martins Diniz* (Contrato 164/2012), *Nelson Fahrat* (Contrato 164/2012), *Sérgio Gonçalves Leite* (Contrato 200/2012), *Marco Aurélio Gataz Sguário* (Contrato 200/2012), *Alex Severo Alves* (Contrato 200/2012), *Amauri Medeiros Cavalcanti* (Contrato 200/2012).

As razões de defesa centraram-se basicamente em alegar que os serviços do COP são voláteis, difíceis de precisar, tornando as estimativas obsoletas, inclusive em razão da morosidade habitual dos trâmites licitatórios e de outros fatores que acabam por dificultar a execução contratual no momento inicialmente almejado e que podem implicar numa insuficiência de manutenção do pavimento e, por consequência, na sua maior degradação, o qual passa a exigir, portanto, uma intervenção mais onerosa do que aquela inicialmente prevista.

Sustentaram que não teria havido extrapolação dos 25% legalmente previstos, eis que tal percentual deveria ser aplicado sobre o valor global do contrato, e não dos itens individualmente considerados. Alegou-se, ainda, que a contratação por empreitada por preço unitário decorreria justamente da imprecisão quantitativa.

Sergio Gonçalves Leite e *Marco Aurélio Gataz Sguário* pontuaram, também, desconhecer os fatos, não tendo praticado nenhuma das condutas a ele



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

imputadas. Aduziram que as contratações eram realizadas sem suas participações. Alegaram que é ficta a atribuição de competências ao gerente de obras e serviços, ao gerente de operações e ao superintendente, eis que tanto a fiscalização quanto a gestão dos contratos no âmbito do DER são realizadas pela Diretoria de Operações:

O Gerente de Obras e Serviços, entendido como GERENTE DO CONTRATO, avalia com sua equipe a necessidade do serviço para aquele determinado seguimento, acompanha a EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS NO TRECHO, realiza o levantamento e análise dos serviços realizados e apresenta para o GH 13 Gerente de Operações e ao Superintendente Regional a MEDIÇÃO, sendo que estes APENAS subscrevem o DOCUMENTO e enviam à Diretoria de Operações QUE REALIZA DE FATO A GESTÃO DO CONTRATO.

Especificamente quanto a *Octávio José Silveira da Rocha* e *Arlete Martins Diniz*, alegou-se que atuaram em substituição, de forma pontual.

Analisando.

Aqui valho-me, em caráter inicial, daqueles apontamentos já sinalizados no Achado anterior afetos à imprecisão dos objetos das contratações em exame.

Tenho para mim que, do mesmo modo que é inafastável o reconhecimento de que o objeto é dinâmico e acaba por sofrer alterações com o mero transcurso do tempo, também entendo inafastável o reconhecimento de que tais alterações podem, em certa medida, ser estimadas e levadas em consideração desde o início dos processos de contratação, a fim de garantir uma fidelidade tanto quanto possível entre contratado e executado.

Acerca de tal fidelidade, é válido destacar que a sua exatidão, nos casos em exame, se revela impraticável, eis que o objeto contratual – conservação rodoviária – apresenta uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, tanto que foram celebrados contratos de empreitada por preço unitário.

Confira-se excerto extraído do Acórdão n.º 1977/2013, do Tribunal de Contas da União, em que foi exposto estudo elaborado pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras acerca do tema:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

15. Segundo a Lei de Licitações e Contratos, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão.

16. Portanto, em que pese não ser necessário um grau de detalhamento de projeto no mesmo nível das empreitadas por preço global, o conceito de projeto básico definido no art. 6º da Lei 8.666/1993 deve ser respeitado com rigor.

17. Entretanto, não se deve pressupor que a existência de maior imprecisão nos quantitativos dos serviços implique, por si só, deficiência do projeto básico. Convém ressaltar que, mesmo em projetos bem elaborados, há serviços cujos quantitativos estão intrinsecamente sujeitos a um maior nível de imprecisão, como é o caso de serviços de movimentação de terra em rodovias e barragens. Por isso, recomenda-se que essas tipologias de obras sejam contratadas no regime de empreitada por preço unitário.

Feitas essas considerações, não entendo possível concluir que houve a desnaturação do objeto contratual em razão do desrespeito aos quantitativos inicialmente contratados.

Quanto à questão afeta à extrapolação do limite legal de 25% de acréscimos quantitativos, pertinente mencionar, de antemão, que pelo fato de o objeto contratual ser um só, é sobre o seu valor global que deve ser calculado o referido limite, considerando que todos os itens contratados estão interligados e compõem um único objeto, que é a conservação dos pavimentos. Aqui não se está diante de diversos itens contratuais que foram agrupados em um único processo licitatório.

Tem-se, a propósito, que embora tenham sido apresentadas decisões do Tribunal de Contas da União aplicando o percentual sobre os itens isoladamente, há também decisões em sentido diverso, a exemplo das colacionadas a seguir:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer dos presentes embargos de declaração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, dando à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 749/2010 - plenário, a seguinte redação: "9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal. (Acórdão n.º 591/2011 – Plenário) (destaque intencional)

9. Finalmente, verificou-se que houve a execução de vários serviços não previstos no contrato, bem como a de serviços previstos contratualmente, mas executados em quantidade superior às contratadas. O conjunto desses itens corresponde a cerca de 23% do valor do contrato, e se encontra bem perto do limite legalmente aceito para aditivação. Conforme relatado pela equipe de auditoria, esses serviços já foram executados sem que houvesse sido celebrado o respectivo termo aditivo. O INSS deve ser cientificado que essa situação deve ser corrigida, atentando-se para que não haja diminuição no desconto originalmente obtido pela Administração, bem como respeitados os normativos que regem a matéria. (Acórdão n.º 2758/2010 – Plenário) (destaque intencional)

O que se nota, portanto, é que não há uma via de interpretação única para a aplicação do limite de alterações, devendo ser analisado caso a caso, notadamente em razão da natureza do objeto contratado.

Ao trazer este panorama ao caso concreto, revela-se adequada a aplicação do percentual de 25% ao valor global da contratação, eis que, como já dito, todos os itens contratados estão interligados e compõem um único objeto.

A partir dessa perspectiva, tem-se que as alterações consideradas frente aos valores globais dos contratos analisados não representam alterações tão substanciais, tendo permanecido no limite legal de 25%, à exceção do contrato n.º 164/12, que atingiu o percentual de 28,24%.

Registre-se que referido cálculo foi promovido considerando a regra de que os acréscimos e supressões não devem ser compensados, mas sim considerados separadamente, sendo que, acaso houvesse referida compensação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não haveria tal extrapolação. Em verdade, sequer haveria alteração dos valores contratuais, eis que teriam sido respeitados os valores globais, conforme informado pela 4ª Inspetoria:

[...] para que as supressões não influenciassem no cálculo dos acréscimos, a 4ª ICE considerou que os itens que tiveram execução abaixo do previsto foram executados na íntegra. Um dos resultados encontrados foi que no contrato 164/12 o percentual global de 25% foi desrespeitado (de 28,24%).

Considerando que a premissa defendida pela 4ª ICE (e pelo TCU, vide Acórdão nº 100/2011 – Plenário – mencionado à fl.53 da peça 3) pode não ser aceita, é necessário também informar que, embora não tenha sido feito cálculo, é possível afirmar que se as supressões compensarem os acréscimos, aí o contrato citado no parágrafo anterior não terá ultrapassado o limite de 25%, considerando o valor global. Esta afirmação é possível porque as supressões representaram valor superior do que os acréscimos.

Quanto aos contratos nº 156/12 e 200/12, mesmo considerando a premissa defendida pela 4ª ICE, não foi desrespeitado o limite de 25% se considerado o valor global da contratação (acréscimos, respectivamente, de 23,81% e 13,03%, no cálculo do valor global).

Acrescente-se que o estudo elaborado pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras apresentado pelo Tribunal de Contas da União naquele mesmo Acórdão n.º 1977/2013, trouxe o seguinte entendimento:

22. Entende-se que na empreitada por preço unitário, pequenas variações de quantitativos de alguns serviços, para mais ou para menos, ***não demandam a formalização de um aditivo, desde que o valor final executado fique inferior ao valor contratado originalmente.*** Em que pese haver alguns precedentes do Tribunal contrários a tal entendimento, por exemplo, os Acórdãos Plenários 282/2008 e 1655/2010, considera-se que o pagamento dos serviços com pequenas discrepâncias em relação aos quantitativos originalmente estimados não infringe o art. 60 da Lei 8.666/93 e não pode ser caracterizado como contrato verbal. Afinal, há um contrato previamente formalizando o ajuste e, na empreitada por preço unitário, os quantitativos presentes na planilha orçamentária poderão variar para mais ou para menos, pois apenas os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preços unitários foram ajustados entre as partes. (destaque intencional)

Em outras palavras, cogita-se que haveria liberdade para executar um ou outro item desde que se permaneça dentro do valor global do contrato, ocasião em que sequer seria necessária a celebração de aditivo.

No presente caso, a partir do informado pela Inspeção de que o valor dos itens que deixaram de ser executados superaram o daqueles que foram acrescidos, conclui-se que não houve a extrapolação do valor contratual – saliente-se que neste momento não se está discutindo o uso dos saldos contratuais em períodos subsequentes, que será objeto do achado seguinte.

Diante do respeito ao valor contratado, tem-se que, sob a ótica do entendimento ora apresentado, não seria exigível a celebração de aditivo contratual para as alterações quantitativas ocorridas – o que, para mim, não se revela desarrazoado.

Veja-se que se está diante de contratos de empreitada por preço unitário, ou seja, contratos que, dado o seu objeto, não permitem uma definição precisa de seus itens orçamentários, sendo esperada a ocorrência de variações quantitativas durante a execução contratual.

Ao confrontar os pontos aqui trazidos com aqueles levantados pela Inspeção, entendo que não restou clarividente a irregularidade suscitada.

Destaco, contudo, que não se está a assumir a completa desnecessidade de celebração de termo aditivo em contratos de empreitada por preço unitário – o que exigiria um debate mais aprofundado e não casuístico –, mas apenas que existe, em certa medida, justificativa hábil para a sua não celebração, sendo justamente esta a razão pela qual entendo pela improcedência do Achado, sem olvidar, ainda, de que as variações quantitativas não ensejaram a extrapolação do valor global das contratações.

Por fim, em razão do ora decidido, deve ser alterada a medida cautelar conferida pelo ilustre relator originário, Conselheiro Nestor Baptista (Despacho n.º 1236/18-GGCNB, homologado pelo Acórdão n.º 1717/18-STP), o qual, sempre zeloso no trato da coisa pública e com a atenção voltada ao interesse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

público, determinou que o DER se abstenha de “aditivar itens de contratos com valores quantitativos superiores aos limites legais, previstos no artigo 65 da Lei 8.666/93”.

Embora essa determinação não se revele contrária ao ora decidido, tem-se que a fundamentação que a embasou demonstra o acolhimento de toda a tese trazida pela Inspeção comunicante, tese esta que não foi acompanhada integralmente neste momento de julgamento meritório e, por conseguinte, não deve mais ser utilizada para o cumprimento da medida de urgência.

Assim, entendo que pode ser mantida a referida determinação, porém devendo ser interpretada à luz do ora decidido.

Achado C: Prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato

Segundo a unidade proponente, foram executados valores superiores àqueles estabelecidos nos aditivos vigentes nos períodos. Inicialmente os valores apontados foram sintetizados conforme a tabela abaixo:

Contrato	Período	Medições	Termo Aditivo	Valor do aditivo do período	Valor Executado	Valor executado sem previsão contratual
156/2012	01/07/2016 a 28/02/2017	48ª a 56ª	5º TA (Processo 140649163)	R\$ 3.542.466,27	R\$ 11.372.867,99	-R\$ 7.830.401,72
164/2012	01/07/2016 a 31/07/2017	49ª a 62ª	5º TA (Processo 140704318) R\$ 9.626.667,71 + 7º TA Majoração (Processo 145481864) R\$ 2.674.740,71	R\$ 12.301.408,42	R\$ 17.275.500,58	-R\$ 4.974.092,16
200/2012	01/08/2016 a 31/07/2017	49ª a 61ª	4º TA (Processo 140867063) R\$ 6.290.240,01	R\$ 6.290.240,01	R\$ 11.264.534,47	-R\$ 4.974.294,46
	01/10/2017 a 31/01/18	62ª a 67ª	6º Termo Aditivo (Processo DER n.º 146710964)	R\$ 3.369.551,45	R\$ 9.642.930,86	-R\$ 6.273.379,41

Fonte: SIDER / SEFANET

Referida situação seria decorrente da utilização de saldos contratuais de períodos anteriores, mediante a sua agregação aos períodos subsequentes, sem, contudo, qualquer previsão contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para a Inspeção, “uma nova prorrogação contratual deveria estar com sua execução adstrita aos quantitativos e valor orçamentário previsto no seu respectivo Termo Aditivo, e nunca executando quantitativos e valores não realizados de períodos e termos contratuais anteriores”.

Entende, inclusive, que essa situação acaba por acarretar o descumprimento do limite de aumento quantitativo do valor do contrato; aumento dos riscos de inexecução contratual; diminuição, em termos relativos, das garantias do Estado; afastamento de potenciais competidores de futuros certames a serem realizados; burla à licitação; e desrespeito ao princípio da igualdade.

A partir desse contexto brevemente apresentado, defende que os serviços foram prestados com fundamento em ordem manifestamente ilegal, de ordenador manifestamente incompetente para tal.

Assim, conclui que a empresa, ao cumprir ordens manifestações ilegais mediante a realização de serviços superiores ao pactuado, teria incorrido na quebra da boa-fé objetiva, ensejando o dever de devolução de valores referentes ao lucro auferido com os serviços excedentes.

Em decorrência, foi proposta a penalização e ainda, a devolução de valores, de *Eduardo Ribeiro Ferraz, Darlan de Paiva Santana, João Luiz Goltz de Almeida, José Pedro Weinand, Paulo Montes Luz, Asphalt Pavimentação Asfáltica Ltda., Roberto Machado dos Santos, Paulo Roberto Melani, Nelson Farhat, José Pedro Weinand, Charles Urbano Hostins Júnior, Dalba Engenharia e Empreendimentos Ltda., Sérgio Gonçalves Leite, Alex Severo Alves, Cecília Aiko Nakamura Toldo, Paulo Cesar Salatini, Sérgio Selvatici, Amauri Medeiros Cavalcanti, Consórcio Evento-Compasa.*

As razões defensivas centraram-se, basicamente, na ausência de ilegalidade na utilização dos saldos contratuais, e que referida prática era usual no Departamento interessado, indicando aparência de legalidade, devendo, portanto, acaso considerada uma prática ilegal, ser encarada como um problema de gestão do programa COP, e não dos contratos isoladamente considerados.

As empresas contratadas acrescentaram, ainda, que apenas cumpriram as ordens emanadas pelo DER, não tendo sido configurado dano ao erário, já que os serviços foram devidamente prestados. Além disso, sustentaram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que apenas os agentes públicos seriam passíveis de punição, eis que seriam os únicos responsáveis pela prática dos alegados atos ilícitos.

O senhor *Paulo Cesar Salatini* estabeleceu, ainda, uma distinção entre contratações de natureza contínua e as por escopo:

[...] em contratações de natureza contínua típicas, como, por exemplo, limpeza e vigilância, as prestações são reiteradas mês a mês, não restando objeto a executar de um mês para o outro em decorrência de atrasos, contingenciamentos etc. Nesses tipos de contrato, o prazo de vigência possui um peso muito maior. Tanto é assim, que nos contratos continuados, segundo entendimento da Advocacia-Geral da União (AGU), ultrapassada a data de vigência sem que tenha sido providenciada a tempestiva prorrogação, o contrato se extingue.

Aduziu que, ao seguir a lógica da Inspetoria, em cada período de contrato a Administração não poderia executar menos do que 75% do valor previsto sem a concordância da contratada. Cita, como exemplo, o ocorrido na 1ª prorrogação, em que deixou de executar R\$ 7.953.130,72, ou 61,67%. Assim, “a não transferência confluiria para uma situação de irregularidade, qual seja o desrespeito ao limite de 25% para redução unilateral do contrato”.

Os senhores *José Pedro Weinand*, *Paulo Montes Luz* e *Amauri Medeiros Cavalcanti* também fizeram ponderações acerca dos contratos de execução continuada e os contratos de escopo, e concluíram que:

A racionalidade administrativa impõe que se faça uma licitação e que dela decorra um contrato que tenha permissão, por via da prorrogação, de extrapolar o exercício em que foi contratado, e seus créditos orçamentários, para estender-se até 60 meses, tudo com o objetivo de dar mais eficiência e trazer mais vantagens à Administração Pública, eliminando também os custos do procedimento licitatório, que não são baixos.

Dalba Engenharia, por seu turno, concluiu que, perante o contrato em que atuou, não houve incorporação de saldos remanescentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O senhor *Sérgio Gonçalves Leite*, *Cecília Aiko Nakamura Toldo* e *Sérgio Selvatici*, consoante já mencionado no Achado anterior, sustentaram desconhecer os fatos, não tendo praticado nenhuma das condutas a ele imputadas.

A AEDER, representando diversos interessados, pontuou, ainda, que a caução contratual foi dada em relação ao valor global do contrato, e a cada aditivo era complementada.

Consignou, ainda, que:

[...] houve determinação superior para que, mesmo havendo saldo de um contrato em execução, deveria haver um 'cancelamento' de serviços, de modo que os valores não utilizados num determinado exercício (2014, no caso) pudessem ser lançados para o próximo, criando-se assim uma forma de gerar, ainda que artificialmente, sobra de recursos e orçamento disponível para o mesmo objeto.

Existindo saldo de um contrato, com obrigações continuadas que se estendem no tempo, o Secretário da Fazenda determinou que não se executasse todo o seu objeto naquele período, criando o excedente, a sobra orçamentária de modo a gerar uma despesa futura para a próxima gestão.

Ato contínuo, os contratos administrativos eram renovados, dentro das regras legalmente previstas apropriando-se ao contrato renovado aquele saldo que não fora cumprido dentro do exercício/prazo anterior de vigência, utilizando-se a técnica dos restos a pagar.

Também destacou, especificamente em relação ao servidor *Charles*, que este teria atuado em regime de substituição, tendo participado de um número pequeno de medições.

Levantou-se, ainda, em caráter subsidiário, equívocos na apuração do dano.

Pois bem.

Embora haja certa divergência narrativa acerca do procedimento efetivamente realizado para o uso dos saldos contratuais, é certo que a sua utilização não foi contemplada nos aditivos contratuais.

Ainda que se considere a natureza continuada dos serviços, quando se atinge o encerramento do prazo de vigência, seus termos findam-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conjuntamente. Assim, eventual prorrogação tem sua execução adstrita ao previsto no respectivo termo aditivo, inclusive quanto ao valor orçamentário. Nos casos em exame o que houve, portanto, foi a execução de serviços sem respaldo contratual.

Acrescente-se que “o próprio DER admitiu que tal prática é irregular, e assumiu o compromisso de modificar as condutas adotadas em resposta”.

Entendo, portanto, que o achado deve ser julgado irregular.

Quanto ao dano ao erário, pertinente ponderar que, além de ter havido a efetiva prestação dos serviços, se houvesse uma negativa em executá-los, os contratados poderiam sofrer sanções, conforme se infere, por exemplo, dos fatos trazidos pela empresa Asphalt (peça 407), os quais revelam que havia comando expresso para que fossem executados os serviços nos moldes em que solicitado pelo Departamento contratante, sob pena de caracterizar descumprimento contratual.

Some-se a isso o fato de que a utilização dos saldos contratuais era prática usual e rotineira, não havendo que se falar em ordem manifestamente ilegal.

Afasto, portanto, o dano ao erário e, por conseguinte, a multa proporcional ao dano, eis que não vislumbro qualquer prejuízo aos cofres estaduais.

De outro vértice, é inegável que os agentes públicos arrolados na matriz devem ser penalizados com a aplicação da multa estabelecida no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05, na medida em que, ao atestarem as medições em volume superior ao contratado, contribuíram para a irregularidade, quando tinham o dever de obstar a sua ocorrência.

Entretanto, entendo suficiente a aplicação de uma única multa por servidor, ainda que alguns tenham atuado em mais de um contrato, considerando que a prática equivocadamente realizada pode ser encarada como um ato continuado.

Por fim, deve ser mantida a medida cautelar conferida pelo Despacho n.º 1236/18-GGCNB, homologado pelo Acórdão n.º 1717/18-STP, uma vez que, ao tratar do presente Achado, determinou que o DER se abstenha de “utilizar recursos de quantitativos remanescentes de períodos diversos do previsto no contrato executado”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. VOTO

Face ao exposto, VOTO:

i) pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Tomada de Contas Extraordinária, julgando REGULAR o Achado A, atinente à ausência de comprovação da vantajosidade de prorrogação contratual; REGULAR o Achado B, alusivo à execução contratual em quantitativos diferentes do pactuado, com acréscimo de prestação de serviços em percentual superior a 25% sem formalização de aditivo contratual; e IRREGULAR o achado C, afeto à prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato;

ii) pela manutenção das DETERMINAÇÕES contidas no Despacho n.º 1236/18-GCNB (homologado pelo Acórdão n.º 1717/18-STP), no sentido de que o DER-PR adeque os seus procedimentos às normas licitatórias e abstenha-se de: 1. formalizar e aditar contratos sem o adequado planejamento; 2. aditar itens de contratos com valores quantitativos superiores aos limites legais, previstos no artigo 65 da Lei 8.666/93; e 3. utilizar recursos de quantitativos remanescentes de períodos diversos do previsto no contrato executado, devendo ser alterada, porém, a forma de sua interpretação, notadamente quanto ao comando constante do item (2), conforme salientado quando do exame do Achado B;

iii) pela aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 para cada um dos seguintes agentes públicos: *Eduardo Ribeiro Ferraz* (CPF 029.135.659-13), *Darlan de Paiva Santana* (CPF 035.911.919-06), *João Luiz Goltz de Almeida* (CPF 441.773.219-15), *José Pedro Weinand* (CPF 160.931.519-72), *Paulo Montes Luz* (CPF 360.011.129-91), *Roberto Machado dos Santos* (CPF 353.427.799-6), *Paulo Roberto Melani* (CPF 547.747.059-34), *Nelson Farhat* (CPF 172.149.209-72), *José Pedro Weinand* (CPF 160.931.519-72), *Charles Urbano Hostins Júnior* (CPF 816.091.839-91), *Sérgio Gonçalves Leite* (CPF 286.437.129-49), *Alex Severo Alves* (CPF 535.521.139-91), *Cecília Aiko Nakamura Toldo* (CPF 521.710.869-04), *Paulo Cesar Salatini* (CPF 042.080.969-42), *Sérgio Selvatici* (CPF 201.894.359-68) e *Amauri Medeiros Cavalcanti* (CPF 059.332.194-72).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, remetam-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências necessárias e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento dos autos.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Tomada de Contas Extraordinária, no sentido de julgar REGULAR o Achado A, atinente à ausência de comprovação da vantajosidade de prorrogação contratual; REGULAR o Achado B, alusivo à execução contratual em quantitativos diferentes do pactuado, com acréscimo de prestação de serviços em percentual superior a 25% sem formalização de aditivo contratual; e IRREGULAR o achado C, afeto à prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato;

II. Manter as DETERMINAÇÕES contidas no Despacho n.º 1236/18-GCNB (homologado pelo Acórdão n.º 1717/18-STP), no sentido de que o DER-PR adeque os seus procedimentos às normas licitatórias e abstenha-se de: 1. formalizar e aditar contratos sem o adequado planejamento; 2. aditar itens de contratos com valores quantitativos superiores aos limites legais, previstos no artigo 65 da Lei 8.666/93; e 3. utilizar recursos de quantitativos remanescentes de períodos diversos do previsto no contrato executado, devendo ser alterada, porém, a forma de sua interpretação, notadamente quanto ao comando constante do item (2), conforme salientado quando do exame do Achado B;

III. Aplicar a multa prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 para cada um dos seguintes agentes públicos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Eduardo Ribeiro Ferraz (CPF 029.135.659-13), *Darlan de Paiva Santana* (CPF 035.911.919-06), *João Luiz Goltz de Almeida* (CPF 441.773.219-15), *José Pedro Weinand* (CPF 160.931.519-72), *Paulo Montes Luz* (CPF 360.011.129-91), *Roberto Machado dos Santos* (CPF 353.427.799-6), *Paulo Roberto Melani* (CPF 547.747.059-34), *Nelson Farhat* (CPF 172.149.209-72), *José Pedro Weinand* (CPF 160.931.519-72), *Charles Urbano Hostins Júnior* (CPF 816.091.839-91), *Sérgio Gonçalves Leite* (CPF 286.437.129-49), *Alex Severo Alves* (CPF 535.521.139-91), *Cecília Aiko Nakamura Toldo* (CPF 521.710.869-04), *Paulo Cesar Salatini* (CPF 042.080.969-42), *Sérgio Selvatici* (CPF 201.894.359-68) e *Amauri Medeiros Cavalcanti* (CPF 059.332.194-72).

IV. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 16 de fevereiro de 2022 – Sessão por Videoconferência nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente