



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 57336/20

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ

INTERESSADO: ANTONIO HALLAGE, CLAUDIO STABILE, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, FRANCISCO CARLOS PIOVISAM, JOAO HENRIQUE RIBEIRO DO PRADO, JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR, JOSE IVAHY CAMARGO JUNIOR, MARIO PENNA GUEDES JUNIOR, PAULO FERNANDO BILLES GOETZE, SLP - SANEAMENTO DO LITORAL PARANA S.A.

ADVOGADO / PROCURADOR: ADRIANO MARCOS MARCON, ALCEU CONCEICAO MACHADO FILHO, ALCEU CONCEICAO MACHADO NETO, ALESSANDRA MUGGIATI MANFREDINI SILVA, ANA CLAUDIA GRIGGIO, ANDRE LUIZ BONAT CORDEIRO, ANDRE LUIZ SCUSSIATO FARIAS, BARBARA DE SOUZA FENLEY KRAUSE, BRUNO GOFMAN, CEZAR AUGUSTO CORDEIRO MACHADO, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, ELISANGELA PEREIRA SAKAMOTO, ELIZABET NASCIMENTO POLLI, FABIANA DE ALMEIDA PASCHOTTO SILVESTREIN, FERNANDA BENDER COLLODEL, FERNANDO AUGUSTO SPERB, FERNANDO BLASZKOWSKI, FERNANDO BUENO DE CASTRO, FERNANDO MASSARDO, FILIPE EMANUEL NEVES DA SILVA, FRANCYANE HANSEN FERREIRA, GIANNY VANESKA GATTI FELIX, INÁCIO HIDEO SANO, IVO KRAESKI, IZABELI DOMBROSKI, JANCELIN LABEGALINI SOARES, JOAO PAULO DE PAULA KIRSCH, JOELMA SILVIA SANTOS PINTO, JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA, JOSIANE BECKER, JULIANA FAGUNDES KRINSKI, JULIANA MORAIS, KATIA CRISTINA GRACIANO JASTALE, LARISSA RAMOS PONTONI, LORENA MORO DOMINGOS DAL MOLIN, LUCIANO SILVA DE LIMA, LUIZ FABRICIO BETIN CARNEIRO, LUIZ PAULO RIBEIRO DA COSTA, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MARIA LUCIA DEMETRIO SPARAGA, MARIELZA FORNACIARI BLOOT, MARINA ELISE COSTA DAL LIN, MAURICI ANTONIO RUY, MAYRA DE SOUZA SCREMIN, MOEMA REFFO SUCKOW, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, PEDRO HENRIQUE CORDEIRO MACHADO, PRISCILA ESPERANCA PELANDRE, RAFAEL STEC TOLEDO, RAQUEL CANCIO FENDRICH TESSARI, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, RUBIA MARA CAMANA, SAMIR WINTER, SOLANGE RITA MARCZYNSKI, SUHELLYN HOOGEVONINK DE AZEVEDO, VINICIUS KRAINER

RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 502/22 - Tribunal Pleno

Tomada de contas extraordinária. SANEPAR. Concorrência Pública n.º 170/2013. Locação de ativos precedida de concessão do direito real de uso das áreas e da execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário dos Municípios de Matinhos e Pontal do Paraná. Inexistência de estudo prévio adequado para análise da viabilidade econômica do projeto. BDI com lucro. Vantajosidade comprovada. Inexistência de prejuízo ao erário. Regularidade com ressalva.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos tomada de contas extraordinária, proposta pela Coordenadoria de Auditorias (CAUD), em face da identificação de irregularidades verificadas quando da realização de auditoria, em atendimento ao item III, do Acórdão n.º 2253/2017, do Tribunal Pleno, na contratação realizada pela COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ (SANEPAR), decorrente do Edital de Concorrência Pública n.º 170/2013, para locação de ativos precedida de concessão do direito real de uso das áreas e da execução das obras constituídas de estações elevatórias, linhas de recalque, redes coletoras, ligações prediais, instalações elétricas e eletromecânicas, levantamentos topográficos e projetos executivos, visando à ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário dos MUNICÍPIOS DE MATINHOS E PONTAL DO PARANÁ.

A tomada de contas reconheceu a existência de três achados: (i) restrição à competitividade da licitação, consubstanciado pela falta de publicidade do projeto básico e do orçamento detalhado do custo global da obra e pela exigência de qualificação desproporcional ao objeto do contrato; (ii) deficiência na estruturação do modelo contratual utilizado pela SANEPAR, caracterizado pela inexistência de estudo prévio adequado para análise da viabilidade econômica do projeto e na identificação dos riscos positivos e negativos envolvidos no futuro contrato; e (iii) ausência de justificativa para a inclusão de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) com lucro no orçamento do projeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A proposta de voto, da lavra do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, considerou irregulares as contas em razão dos Achados 2 e 3, de responsabilidade de JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR, Diretor de Investimentos, e MARIO PENNA GUEDES JÚNIOR, Assessor da Diretoria de Investimentos, penalizando-os com duas multas, individualmente, com a expedição de recomendações, nos termos que seguem abaixo:

PROPOSTA DE VOTO (Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares)

“1. Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária apresentada pela Coordenadoria de Auditorias em virtude de irregularidades identificadas na auditoria realizada em cumprimento ao item III do Acórdão nº 2253/17 - Tribunal Pleno, na contratação realizada pela SANEPAR, decorrente do Edital de Concorrência Pública nº 170/2013, que teve por objeto a “locação de Ativos precedida da concessão do direito real de uso das áreas e da execução das obras constituídas de, Estações Elevatórias, Linhas de Recalque, Redes Coletoras, Ligações Prediais, Instalações Elétricas, Eletromecânicas, Levantamentos Topográficos e Projetos Executivos, detalhados nos anexos deste edital, visando a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário dos Municípios de Matinhos e Pontal do Paraná”.

A diligência aprovada pelo item III do Acórdão nº 2253/17 - Tribunal Pleno previa a instauração de procedimento de Auditoria com as seguintes finalidades:

3.3. Pela instauração de procedimento de Auditoria, antes do trânsito em julgado desta decisão, nos termos do art. 253 e 254 do Regimento Interno, por equipe multidisciplinar, a ser designada por ato da Presidência desta Corte, com o seguinte objeto sugerido, sem prejuízo das necessárias adaptações e acréscimos que possam vir a ser feitas pela Coordenadoria Geral de Fiscalizações:

a) a economicidade do valor mensal da locação, fixado em R\$ 2.074.869,37, a ser pago pela SANEPAR, durante 20 anos, após a conclusão da obra, em face do valor do investimento que será agregado ao seu patrimônio, após esse período;

b) a verificação dos estudos técnicos que antecederam essa modalidade de contratação, inclusive, em relação aos valores fixados na licitação e às alternativas disponíveis para execução da obra;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) a verificação do andamento da obra, desde a contratação, inclusive, quanto à efetiva causa da celebração dos termos aditivos ao Contrato nº 173/2013, e ao cumprimento do cronograma, até sua conclusão, e à subsunção do projeto desenvolvido às necessidades e finalidades previstas, sob crivo da eficiência, eficácia e economicidade;

d) a caracterização do contrato de arrendamento mercantil/leasing firmado como operação de crédito e o atendimento à exigência de prévia autorização legislativa para sua realização, conforme previsto no art. 32, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos §§ 2º e 3º do art. 7º c/c o § 4º do art. 105 da Lei nº 4.320/64, bem como de autorização do Ministério da Fazenda, conforme estatuída na Resolução Bacen nº 2.309/96.

Em atendimento, a Coordenadoria de Auditorias (CAUD) elaborou o Relatório de Fiscalização nº 01/2020 (peça 5), a partir do qual apresentou a Proposta de Tomada de Contas Extraordinária nº 04/2020 - CAUD (peça 3), na qual elencou 3 (três) Achados de Irregularidade, a saber:

- **ACHADO 01** - Restrição à competitividade da licitação, consubstanciado pela falta de publicidade do projeto básico e do orçamento detalhado do custo global da obra e pela exigência de qualificação desproporcional ao objeto do contrato.

Proposta de sanção: Aplicação de multa administrativa, com base no Artigo 87, Inciso III, alínea "d" da Lei Complementar nº 113/2005, ao Sr. Mario Penna Guedes Júnior (Assessor da Diretoria de Investimentos e Presidente da Comissão de Licitação), ao Sr. José Ivahy Camargo Júnior (membro da comissão de Licitação), ao Sr. João Henrique Ribeiro do Prado (membro da comissão de Licitação), ao Sr. Francisco Carlos Piovesam (membro da comissão de Licitação) e ao Sr. Antônio Hallage (Diretor Administrativo).

- **ACHADO 02** - Deficiência na estruturação do modelo contratual utilizado pela SANEPAR, caracterizado pela inexistência de estudo prévio adequado para análise da viabilidade econômica do projeto e na identificação dos riscos positivos e negativos envolvidos no futuro contrato.

Proposta de sanção: Aplicação de multa administrativa, com base no Artigo 87, Inciso III, alínea "d" da Lei Complementar nº 113/2005, ao Sr. Mario Penna Guedes Júnior (Assessor da Diretoria de Investimentos e Presidente da Comissão de Licitação) e ao Sr. João Martinho Cleto Reis Júnior (Diretor de Investimentos).

- **ACHADO 03** - Ausência de Justificativa para a inclusão de BDI com lucro no Orçamento do Projeto.

Proposta de sanção: Aplicação de multa administrativa, com base no Artigo 87, Inciso III, alínea "d" da Lei Complementar nº 113/2005, ao Sr. Mario Penna Guedes Júnior (Assessor da Diretoria de Investimentos e Presidente da Comissão de Licitação) e ao Sr. João Martinho Cleto Reis Júnior (Diretor de Investimentos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O expediente foi recebido, conforme Despacho nº 228/20 – GCIZL (peça 25), tendo sido determinada a citação dos interessados e a remessa dos autos à 2ª ICE para ciência.

Apresentaram contraditório nos autos a SLP – Saneamento do Litoral Paraná S/A (peças 58 a 71), o Sr. João Henrique Ribeiro do Prado (peça 75), a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR (peças 80 a 86), o Sr. João Martinho Cleto Reis Júnior (peça 88), o Sr. José Ivahy Camargo Junior (peça 91), o Sr. Mario Penna Guedes Júnior (peça 94) e o Sr. Antonio Hallage (peça 97).

Remetidos os autos à instrução, após minudente análise dos argumentos de defesa, a Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução nº 663/20 - peça 99) opinou pela procedência da presente Tomada de Contas Extraordinária, em razão das irregularidades dos Achados 1, 2 e 3, com a aplicação das respectivas sanções, à exceção daquelas do Achado 1, em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão sancionatória neste ponto. Nos termos de sua manifestação:

- **ACHADO Nº 1:**

a) Reconhecimento da prescrição da pretensão sancionatória desta Corte, tendo em vista o transcurso de tempo superior a 5 anos desde os fatos até o Despacho de citação dos interessados.

b) No mérito, corrobora a conclusão da Auditoria pela irregularidade do Achado, pugnando pelo encaminhamento deste processo, bem como o processo nº 353454/13, ao MPE para que seja apurada eventual ocorrência de direcionamento, posto que a restrição à competitividade foi demonstrada.

c) Opina pelo afastamento da responsabilidade dos membros da comissão de licitação, Sr. José Ivahy Camargo Júnior, Sr. João Henrique Ribeiro do Prado, Sr. Francisco Carlos Piovisam e Sr. Mario Penna Guedes Júnior.

d) Quanto ao Sr. Antônio Hallage, opina pela regularidade das contas, em razão do reconhecimento de bis in idem, por entender que os fatos de que trata o Achado já foram considerados irregulares no processo 353454/13.

- **ACHADO Nº 2:**

a) Afastou a tese de prescrição, nos termos do prejulgado nº 26, pois o ordenamento jurídico está sendo continuamente violado, mês a mês, enquanto subsiste a suposta afronta à economicidade retratada nos autos, no pagamento mensal, supostamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

antieconômico, do VML, o que se assemelha ao conceito de infração permanente.

b) No mérito, pela manutenção do Achado e irregularidade das contas do Diretor de Investimentos e do Assessor da Diretoria de Investimentos, Sr. João Martinho Cleto Reis Júnior e Sr. Mario Penna Guedes Júnior, com aplicação de multa aos responsáveis, com base no artigo 87, III, "d" da LC nº 113/05.

• **ACHADO Nº 3:**

a) Afastou a tese de prescrição, nos termos do prejulgado nº 26, pois o ordenamento jurídico está sendo continuamente violado, mês a mês, enquanto subsiste a suposta afronta à economicidade retratada nos autos, no pagamento mensal, supostamente antieconômico, do VML, o que se assemelha ao conceito de infração permanente.

b) No mérito, pela manutenção do Achado e irregularidade das contas do Diretor de Investimentos e do Assessor da Diretoria de Investimentos, Sr. João Martinho Cleto Reis Júnior e Sr. Mario Penna Guedes Júnior, com aplicação de multa aos responsáveis, com base no artigo 87, Inciso III, alínea "d" da Lei Complementar nº 113/05.

Ademais, a CGE sugeriu a adoção das seguintes medidas:

1) Que esta Corte de Contas determine que a COFOP faça uma vistoria na obra, certificando que tudo foi devidamente executado, eis que, eventualmente, pode ser identificado sobrepreço, itens que constaram no preço a pagar, mas que não foram executados, inclusão de itens em duplicidade, custos indiretos inexistentes, baixa qualidade dos materiais, sendo que com base no laudo produzido pela COFOP, esta Corte poderá, também, determinar uma outra aditivação do contrato para a redução do VML.

2) Expedição das seguintes determinações à SANEPAR:

a) Que a empresa apresente, em seus contratos de longo prazo, matriz de riscos adequada, com estudos especificando os principais riscos positivos e negativos, distribuindo-os entre as partes de acordo com a capacidade de mitigação do ente responsável;
b) Que nos próximos projetos a empresa faça simulações que considerem a existência da liberação de recursos a taxas de juros subsidiadas, algo comum no ramo de saneamento, inclusive prevendo hipóteses de repartição do risco positivo de custo de captação baixo, pois em alguns casos as linhas de crédito subsidiadas podem aumentar excessivamente a TIR do acionista. Esta solução pode se embasar no estabelecimento de bandas para o aumento da TIR do projeto, permitindo o seu aumento, mas não da maneira como se demonstrou no caso em tela.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 761/20 – peça 101) corroborou a proposta de julgamento pela procedência da Tomada de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas Extraordinária, “em razão das irregularidades dos Achados 1, 2 e 3, reconhecendo a prescrição da pretensão sancionatória desta Corte somente em relação ao Achado 1, com a adoção das providências e aplicação das sanções sugeridas na Instrução nº 663/20 - CGE.”

Após a retirada do processo da pauta de julgamento, mediante o Despacho nº 109/21 (peça 108), foi determinado o retorno dos autos à Coordenadoria de Auditorias - CAUD, “para que esclareça o efeito prático da proposta apresentada, relativa à eventual modificação do regime jurídico do Contrato nº 173/2013, bem como, manifeste-se acerca da possibilidade e da forma como poderá ser aprofundada a verificação da economicidade da contratação, como premissa do julgamento da presente tomada de contas extraordinária, com vistas a oferecer parâmetros de avaliação e aferição de eventual dano ao erário para eventual apuração de responsabilidades por sua reparação e/ou o reequilíbrio financeiro do contrato, facultando-se eventual manifestação da Coordenadoria Geral de Fiscalização, se entender necessária” (fl. 10 da peça 108).

Em atendimento, a CAUD, pela Informação nº 42/21 (peça 111), pronunciou-se sobre as questões aventadas, notadamente: a) quanto à revisão do enquadramento preconizado pelo Acórdão nº 3210/2013, referente à natureza e regime jurídico dos contratos built to suit, esclareceu que não se busca a revogação do entendimento para a presente avença, apenas formulou-se recomendação para que, em eventuais consultas futuras, seja observando que o instituto foi incluído, em 2015, no art. 47-A da Lei do Regime Diferenciado de Contratação; b) discorreu sobre a engenharia financeira da contratação e sobre a economicidade do valor mensal de locação - VML, concluindo pela inviabilidade de aprofundamento de análise a este respeito, uma vez que a sujeitaria a um exercício probabilístico de inúmeras variáveis; c) no que diz respeito à realização de diligência complementar, alterou seu entendimento ao ponderar que a reavaliação de orçamento e valores no presente momento, cerca de 10 anos após a licitação, não seria produtora; d) finalmente, teceu considerações sobre a incidência da prescrição.

Encaminhados os autos, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 818/21 – peça 115) manteve seu posicionamento anterior, notadamente em relação à prescrição do Achado 1 e à aplicação da tese de infração continuada para os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demais achados, tendo em vista a continuidade da vigência do contrato antieconômico e respectivos pagamentos.

É o relatório.

2.1. Preliminar: enquadramento do contrato built to suit

A Coordenadoria de Auditoria iniciou o processo de fiscalização analisando o item “d”, referente à caracterização do contrato de arrendamento mercantil/leasing firmado como operação de crédito e a necessidade de exigência de prévia autorização legislativa para sua realização.

A propósito, destacou que, após a prolação do Acórdão nº 3210/2013 – Pleno, que respondeu à consulta formulada pela Sanepar sobre a natureza e regime jurídico aplicável à contratação de locação de ativos (arrendamento mercantil/leasing), o legislador inseriu a modalidade no art. 47-A da Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) com a seguinte redação:

Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)

*§ 1º A contratação referida no **caput** sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)*

*§ 2º A contratação referida no **caput** poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)*

*§ 3º O valor da locação a que se refere o **caput** não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)*

Na sequência, relatou que o Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão nº 2219/2018 – Plenário, respondeu consulta definindo a tipificação da modalidade, que estabeleceu que as operações de leasing “têm por finalidade permitir a aquisição de bens, por parte de uma empresa especializada nesse ramo de atividade econômica, para posterior arrendamento a um interessado que necessita daquele bem para a consecução de alguma finalidade”, enquanto que os contratos built to suit são “operações de locação sob medida (built to suit) tratam-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de uma modalidade específica de locação de imóveis, de longo prazo, onde esses são construídos, ou substancialmente reformados, pelo futuro locador segundo necessidades específicas requeridas pelo futuro locatário.”

Assim, ressaltou que a taxonomia do contrato é de built to suit e sua natureza jurídica possui características tão assemelhadas a um arrendamento mercantil que, analisando a LRF do ponto de vista sistêmico e considerando o princípio da essência sobre a forma, poderia se concluir que a Locação de Ativos objeto desta auditoria pode ser equiparada a uma operação de crédito, tendo em vista sua intrínseca natureza de dívida de longo prazo.

No entanto, a despeito da caracterização contábil do contrato como uma operação de crédito, no que diz respeito especificamente ao questionamento do item “d”, entendeu que a Sanepar não necessitava da autorização legislativa para realizar a operação, tendo em vista que se caracteriza como uma empresa estatal não dependente de aportes de recursos do Tesouro, de modo que não seriam aplicáveis as disposições contidas no art. 32, § 1º, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos §§ 2º e 3º do art. 7º c/c o § 4º do art. 105 da Lei nº 4.320/64.

Finalmente, salientou que o instrumento em si não se mostra inadequado, mas sugeriu que “esse Plenário reanalise o enquadramento do contrato, ante a superveniência de legislação específica, a fim de revogar o entendimento exposto no Acórdão 3210/2013”, tendo, em complementação, esclarecido em manifestação derradeira (peça 111), que não propôs a revogação do entendimento para a presente avença, mas, tão somente, uma recomendação para que, em eventuais consultas futuras, fosse observando que o instituto foi incluído, em 2015, no art. 47-A da Lei do Regime Diferenciado de Contratação.

Nesse contexto, uma vez esclarecidas que as questões supracitadas não configuram qualquer irregularidade ou se relacionam com a análise da economicidade da contratação, deixa-se de considerá-las para o análise de mérito, salientando-se, por oportuno, que alterações legislativas supervenientes quanto ao regime jurídico aplicável à contratações de locação de ativos (built to suit) podem ensejar a eventual reabertura da discussão do entendimento do Acórdão nº 3210/2013 – Tribunal Pleno, proferido em processo de consulta com força normativa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

já transitado em julgado, porém com efeitos meramente prospectivos, ou seja, tão somente para contratações futuras.

Para esse efeito, propõe-se seja enviada cópia desta decisão à Coordenadoria de Auditoria, a fim de que, com base no parágrafo único do art. 314 do Regimento Interno, avalie a conveniência e oportunidade de reformulação da resposta dada à referida consulta, autuada sob número 688556/12, observando, inclusive, nessa avaliação, a necessidade de serem considerados eventuais impactos da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) na regulamentação dessa matéria, ainda em fase de consolidação de sua aplicabilidade.

2.2. ACHADO 01: Restrição à competitividade da licitação, consubstanciado pela falta de publicidade do projeto básico e do orçamento detalhado do custo global da obra e pela exigência de qualificação desproporcional ao objeto do contrato.

No presente achado, a equipe de fiscalização destacou que não houve a divulgação, no processo de licitatório, de projeto básico e orçamento detalhado, em conformidade com os apontamentos do parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas - Instrução nº 60/2016 (peça 197 do processo 353454/13 TCE-PR), o que prejudicou a competitividade do certame.

Analizou, ainda, que a Diretoria de Investimentos da Sanepar, na tentativa de justificar a escolha da modalidade da contratação de locação de ativos, apresentou um breve Parecer no processo licitatório (peça 13), com o seguinte destaque:

(...) enquadrar a operação no âmbito do Programa SANEAMENTO PARA TODOS, sob a forma de operações estruturadas de financiamento a tomadores privados constituídos em Sociedade de Propósito Específico (SPE). A SPE, constituída para viabilizar esses investimentos, terá como finalidade construir e locar à SANEPAR os empreendimentos de saneamento a serem produzidos com recursos do FGTS nos termos e condições da Resolução nº 476 de 31 de maio de 2005 do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Instruções Normativas do Ministério das Cidades.

No entanto, verificou que o documento não continha as necessárias justificativas e análise econômico-financeira da escolha da contratação pelo modelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

built to suit em relação às demais modalidades de execução do empreendimento, como, por exemplo, execução pelo rito ordinário, seguindo os dispositivos da Lei 8.666/93, ou parceria público-privada – PPP, sendo que se limitou a avaliar a opção entre duas alternativas de locação de ativos, e escolheu aquela que apresentou o menor Valor Mensal de Locação (VML).

Diante disse, a equipe conduziu que não houve, no processo licitatório, elementos técnicos suficientes para a elaboração de um orçamento com o mínimo de segurança para fins de elaboração de uma proposta de Valor Mensal de Locação - VML, sendo que o critério de julgamento era o menor VML acompanhado, obviamente, de um fluxo de caixa exequível, balizado em números compatíveis com o mercado.

Como responsáveis, foram apontados o Sr. Mario Penna Guedes Jr., Assessor da Diretoria de Investimentos e Presidente da Comissão de Licitação; os Srs. José Ivahy Camargo Júnior, João Henrique Ribeiro do Prado, Francisco Carlos Piovesam, todos membros da Comissão de Licitação; e o Sr. Antonio Hallage, Diretor Administrativo.

Em sede de contraditório, a sociedade de propósito específico SLP – Saneamento do Litoral Paraná S/A alegou (peça 58) que, em nenhum momento, seja quando consultado previamente (Acórdão nº 3210/13), seja quando decidiu posteriormente à licitação (Acórdão nº 2253/17), esse Tribunal de Contas considerou ilegal a licitação sob a modalidade de “locação de ativos”.

Aduziu, ainda, que as irregularidades tratadas no presente Achado já foram apreciadas e julgadas no âmbito do processo originário nº 353454/13, pelo Acórdão nº 2253/17 – Tribunal Pleno, de modo que não poderia haver rediscussão de matéria já julgada pelo referido Acórdão.

Outrossim, os demais responsáveis destacaram ainda que, com o advento do Prejulgado nº 26, que estabeleceu a hipótese da prescrição quinquenal, deve ser reconhecida a incidência da prescrição da pretensão sancionatória para as irregularidades do Achado nº 1, no tocante à restrição à competitividade da licitação em razão da falta de publicidade do projeto básico e do orçamento detalhado, em razão do decurso de prazo de 5 anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Remetidos para análise, a Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 99) opinou pelo reconhecimento da prescrição quinquenal na forma do Prejulgado nº 26 aventada pelos interessados, bem como reforçou que não se vislumbrava hipótese de alteração do entendimento do Acórdão nº 3210/2013 – Tribunal Pleno no âmbito da presente avença.

As teses de defesa merecem ser acolhidas em parte, em razão de algumas delas já terem sido apreciadas no processo 353454/13 e pelo reconhecimento da prescrição em relação às irregularidades remanescentes.

No presente caso verifica-se que, de fato, o parecer da Diretoria de Investimentos da Sanepar (peça 13), utilizado para justificar a adoção da contratação built to suit, não se desincumbiu do ônus de motivar as vantagens da adoção desta modalidade atípica em relação às demais modalidades de contratação convencionais e, especialmente, em relação à contratação pela modalidade de parceria público-privada (PPP), a despeito de o valor estimado da contratação (total R\$ 469.034.464,44 e mensal contratado de R\$ 2.074.869,37) ultrapassar em muito o valor mínimo de R\$ 20 milhões exigido à época para sua utilização (redação original do art. 2º, §4º da Lei nº 11.079/2004, agora reduzido para R\$ 10 milhões).

A propósito, saliente-se que, nos termos da decisão que constituía o leading case do Tribunal de Contas da União sobre o assunto, Acórdão nº 1.301/2013 – Plenário, a utilização dos contratos built to suit pela Administração Pública seria possível desde que fossem observados alguns requisitos, dentre os quais se destaca a realização de estudos técnicos preliminares justificadores da opção contratual, a saber:

9.4.1. caracterização da efetiva necessidade do novo imóvel, com demonstração de que o imóvel até então porventura em uso não atende mais ao interesse público e de que não comporta readequação;

9.4.2. comprovação da inexistência de imóveis disponíveis no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, de acordo com as “Orientações para destinação do Patrimônio da União”, que foram editadas pela SPU/MPOG em 2010;

9.4.3. fundamentação da decisão pela locação sob medida baseada em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem tal opção contratual, incluindo a necessidade de se demonstrar que, comprovada a impossibilidade de suprir a demanda por outras formas, a utilização da locação sob encomenda mostra-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inequivocamente mais favorável economicamente do que a realização de reforma ou adequação em imóvel alugado sob a forma convencional; (destacou-se)

No entanto, as questões relativas às falhas e omissões quanto ao projeto e orçamentação do processo licitatório foram tratadas quando da análise dos itens “2.2. Da obrigatoriedade de Projeto Básico Adequado e do Orçamento Detalhado” e “2.3. Da insuficiência do Projeto Básico e das Informações apresentadas” do Acórdão nº 2253/17 – Tribunal Pleno (peça 226 – fls.14/20) do processo nº 353454/13, que reconheceu as irregularidades e resultou na aplicação de multa do art. 87, III, “d” da Lei Complementar nº 113/2005, ao Diretor-Presidente da SANEPAR, Sr. Fernando Ghignone, e ao Diretor Administrativo, subscritor do edital, Sr. Antonio Hallage.

Neste contexto, e considerando que parte dessas matérias já foram apreciadas pelo Acórdão nº 2253/17 – Tribunal Pleno (processo 353454/13), em corroboração às manifestações da CAUD e do Ministério Público de Contas, deve ser reconhecida a prescrição quinquenal do Prejulgado nº 26 sobre as irregularidades remanescentes do processo licitatório, relativas às deficiências do projeto e do orçamento.

2.3. ACHADO 02: Deficiência na estruturação do modelo contratual utilizado pela SANEPAR, caracterizado pela inexistência de estudo prévio adequado para análise da viabilidade econômica do projeto e na identificação dos riscos positivos e negativos envolvidos no futuro contrato.

No âmbito da avaliação da economicidade da contratação, a equipe de auditoria, partindo dos elementos do achado anterior, destacou que a complexidade da contratação em questão exigiria uma estruturação econômico-financeira detalhada, de modo que caberia à Administração realizar o estudo Value for Money com o intuito de aferir a maneira contratual mais eficiente para materializar determinado empreendimento, e, assim, liberar informações necessárias ao setor privado e, por consequência, atrair mais players para os investimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste contexto, ao analisar a estruturação econômico-financeira realizada pela Sanepar, verificou que a escolha do modelo contratual se justificou basicamente por seu encaixe na linha de crédito específica disponibilizada pela Caixa Econômica Federal, com baixo custo de captação. No entanto, ponderou que diversas destas informações econômicas importantes deixaram de ser consideradas quando da previsão do VML, como a ausência de consideração da TIR alavancada do acionista na licitação e no respectivo contrato, bem como que não houve simulações a respeito do percentual de alavancagem da SPE, inclusive para delimitar a distribuição de riscos não só negativos, como também positivos.

Assim, a equipe de fiscalização apontou como violação à economicidade da contratação a ausência de consideração da TIR alavancada do acionista (cf. item 5.4 do edital) e cláusula contratual do Valor Mensal de Locação (VML), uma vez que a composição da estrutura de capital da locação do ativo foi de 93% (noventa e três) de capital de terceiros, proveniente dos financiamentos junto à Caixa Econômica Federal e ao BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, e de apenas 7% (sete) de capital próprio, o que teria propiciado uma TIR alavancada de 26,24%.

Verificou que, em decorrência da conclusão antecipada da obra, foi igualmente antecipado o cronograma de pagamentos do Valor Mensal de Locação (VML), sendo que as antecipações dos anos 02, 03 e 04 totalizaram R\$ 17.253.609,41, o que teria contribuído para elevar ainda mais a Taxa Interna de Retorno (TIR) do acionista.

Observou, ainda, que a taxa de retorno do acionista no contrato celebrado estaria consideravelmente elevada e em desacordo com média de mercado para o setor de saneamento. No presente caso, apontou que o aporte de capital dos acionistas da SPE foi de R\$ 15.817.327,00 e seu lucro será de R\$ 69.959.415,20, sendo que os mesmos poderão recuperar o capital inicialmente investido (payback) no curto período de 5 anos e ainda receber o lucro do fluxo de caixa, representado pelo diferencial entre VML e juros mais a amortização do empréstimo, ao longo dos 15 anos restantes.

Nesse sentido, concluiu que a fórmula de cálculo do custo do projeto apresentou diversas omissões, tais como a ausência de consideração das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vantagens econômicas do custo de captação e alavancagem a despeito da previsão expressa de utilização de linha específica de crédito para a viabilização do empreendimento, bem como da inexistência de estudo específico de riscos positivos e negativos – como o risco positivo da alavancagem do capital financiado e de término antecipado da obra - que vieram a ocorrer e resultaram numa matriz de riscos inadequada e desfavorável à Administração, em violação ao art. 69, X da Lei nº 13.303/2016; e arts. 4º, VI e 5º, IX, da Lei nº 11.079/2004.

Como responsáveis, foram indicados o Sr. Mario Penna Guedes Jr., Assessor da Diretoria de Investimentos e Presidente da Comissão de Licitação, e o Sr. João Martinho Cleto Reis Jr., Diretor de Investimentos.

Em contraditório, a Saneamento do Litoral Paraná S/A alegou (peça 58) que o negócio jurídico celebrado com a SLP está perfeito e acabado e que qualquer alteração que vise, porventura, reduzir o Valor Mensal da Locação – VML seria contrária à equação econômico-financeira do contrato, que, por força do art. 37, XXI da Lei de Licitação seriam inalteráveis enquanto “mantidas as condições efetivas da proposta”.

Outrossim, aduziu que apesar do adiamento do início da obra, causado por atrasos na concessão do direito de superfície das áreas destinadas às estações elevatórias, cuja responsabilidade era da SANEPAR, com a adequada gestão e ampliação de pessoal, conseguiu executar as obras em 29 meses (dos 48 meses que eram previstos), sendo que o termo de recebimento definitivo ocorreu em 08/08/2018, o que beneficiou a Sanepar e a população imediatamente atendida pelas obras de saneamento.

Ademais, salientou que no próprio Relatório de Fiscalização foi apurado que “ao compararmos o WACC (Weighted Average Cost of Capital ou Custo Médio Ponderado de Capital) de 13,03% com a TIR de 10%, constata-se que o custo de remuneração do investimento pela SANEPAR junto à SPE é menor que o custo médio ponderado de captação própria. Sendo assim, a TIR do projeto menor que o WACC da SANEPAR, a escolha pelo built to suit é mais vantajosa economicamente a SANEPAR.” (peça 5, fl.30)

Finalmente, afirmou que a TIR do projeto por ela executada teria sido de 6,28 e não de 10%, sendo que, em qualquer dos dois cenários (10% ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6,28%), *teria sido mais vantajoso para a Sanepar a contratação sob a forma de locação de ativos realizada, sendo que foi contratada em razão de licitação válida e não pode ser prejudicada por mudanças de entendimentos durante a execução do contrato de locação.*

Por sua vez, os responsáveis membros da Comissão de Licitação suscitaram a incidência da prescrição quinquenal do Prejulgado nº 26, bem como que a competência da Comissão de Licitação seria limitada ao fiel cumprimento do edital e que não teria sido demonstrado qualquer erro grosseiro ou má-fé imputável aos seus agentes.

Remetidos os autos para análise dos contraditórios, a Coordenadoria de Gestão Estadual opinou (peça 99), ratificada pelo Ministério Público de Contas, que não haveria incidência da prescrição do Prejulgado nº 26 quanto a estes fatos, visto que relativos à remuneração contratual que vem sendo renovada a cada mês, configurando a hipótese de infração continuada.

No mérito, concluiu que houve ofensa à economicidade, em razão de a equação econômico-financeira inicial ter se assentado em bases antieconômicas, considerando a omissão do planejamento em realizar simulações acerca do nível de alavancagem e ao custo de captação, tendo em vista a utilização de crédito subsidiado, o que elevou substancialmente a Taxa Interna de Retorno do acionista (26,24%).

Inicialmente, corroboro o parecer do Ministério Público de Contas quanto à não incidência da prescrição quinquenal do Prejulgado nº 26 sobre a irregularidade em questão, haja vista que relativa à economicidade da formula e cláusulas do Valor Mensal de Locação (VML) do Contrato nº 173/2013 e respectivos Termos Aditivos e seu respectivo equilíbrio econômico-financeiro, todavia vigentes e com prazo de 20 anos, ainda em curso, o que configura a hipótese de infração continuada tratada pelo Prejulgado nº 26 desta Corte.¹

Em segundo lugar, resta igualmente improcedente a tese da contratada de que qualquer revisão contratual que vise, porventura, reduzir o Valor

¹ Assim, no caso de recebimento indevido de benefício financeiro de natureza continuada, o termo inicial será a data do último pagamento indevidamente auferido, quando ocorre a consumação da irregularidade. Por outro lado, se o benefício foi pago uma única vez, a prescrição terá início na data em que ocorreu o pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mensal da Locação – VML seria contrária à equação econômico-financeira do contrato e violaria o art. 37, XXI da Lei de Licitação.

Ao revés, o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União é de que ocorre violação ao princípio da economicidade, desde a origem contratual, quando sua equação econômico-financeira se assenta em bases antieconômicas, o que afasta a incidência das garantias do ato jurídico perfeito ou do direito adquirido com vistas à manutenção de situação lesiva aos cofres públicos. A título de exemplo, citem-se os seguintes julgados:

Quando a equação econômico-financeira inicial se assenta em bases antieconômicas, ocorre violação ao princípio da economicidade desde a origem contratual. Nesse caso, não há que se falar em ato jurídico perfeito nem em direito adquirido à manutenção de situação lesiva aos cofres públicos.

(TCU, Acórdão 2007/2017-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da Sessão: 13/09/2017, Área: Contrato Administrativo, Tema: Equilíbrio econômico-financeiro)

A subavaliação dos preços do orçamento base da licitação não pode favorecer a licitante/contratada em prejuízo da Administração, pois a proposta apresentada deve estar de acordo com o que esta conhece sobre o mercado. Não cabe alegar locupletamento do erário após a efetiva prestação do serviço quando a empresa não apresenta proposta compatível com os preços praticados no mercado.

(TCU, Acórdão 167/2015-Segunda Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Data da Sessão: 03/02/2015, Área: Contrato Administrativo, Tema: Equilíbrio econômico-financeiro)

A revisão contratual com o fim de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da avença, desde que presentes as condições justificadoras para tanto, não constitui ofensa aos institutos do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

(TCU, Acórdão 606/2008-Segunda Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da Sessão: 18/03/2008, Área: Contrato Administrativo, Tema: Equilíbrio econômico-financeiro)

Portanto, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a subavaliação/não-avaliação de valores integrantes do orçamento base da equação econômico-financeira inicial do contrato não pode favorecer a licitante/contratada em prejuízo da Administração, de modo que não constitui obstáculo para justificar a anulação ou revisão contratual.

Ademais, a constatação da equipe de fiscalização de que o custo da execução da obra com recursos próprios pela SANEPAR (WACC - de 13,03%) seria,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a princípio, maior do que o valor da Taxa Interna de Retorno (TIR de 10%) praticada no presente contrato, não importa no reconhecimento automático da economicidade da contratação, conforme pretendido pela empresa contratada, que deve ser avaliada pelas bases econômicas da contratação built to suit promovida, em detrimento das outras opções de concessão.

Posto isso, observa-se que a equipe de auditoria demonstrou que a equação econômico-financeira inicial do contrato e seu respectivo Valor Mensal de Locação (VML) máximo se assentou em bases antieconômicas, uma vez que não foi estabelecida a divisão de bônus referentes à Taxa Interna de Retorno (TIR) alavancada do acionista, a despeito de toda a estruturação econômico-financeira do projeto ter se baseado na disponibilidade de utilização de linha de crédito específica da Caixa Econômica Federal para esta finalidade pela contratante.

Mais precisamente, apurou-se que, no presente Contrato nº 173/2013 e seus aditivos (peça 15), a composição da estrutura de capital da locação do ativo foi de 93% (noventa e três) de capital de terceiros, proveniente dos financiamentos junto à Caixa Econômica Federal e ao BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, e de apenas 7% (sete) de capital próprio, o que teria propiciado uma TIR alavancada de 26,24%.

Outrossim, constatou-se que, a despeito dos atrasos para a liberação das áreas de execução dos serviços, a contratada logrou antecipar a conclusão da obra em 19 meses, o que acarretou na antecipação do cronograma de pagamentos do Valor Mensal de Locação (VML) pela Sanepar, sendo que apenas as antecipações dos anos 02, 03 e 04 totalizaram R\$ 17.253.609,41, o que elevou ainda mais a TIR do acionista, reforçando as bases antieconômicas da contratação em desfavor da Sanepar.

Como consequência, celebrou-se um contrato desde o início desequilibrado em favor da SLP, em que o aporte de capital dos acionistas da SPE de R\$ 15.817.327,00 já obteve retorno (payback) no período inicial de 5 anos, e com lucro líquido estimado em R\$ 70 milhões (R\$ 69.959.415,20) ao longo dos 15 anos restantes, representado pelo diferencial entre VML e juros mais a amortização do empréstimo, com a possibilidade de dedutibilidade fiscal, o que não seria condizente com o setor de saneamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, para muito além de uma mera irregularidade formal, a falta do estudo de viabilidade econômica e da correta identificação e análise dos riscos, notadamente, daqueles positivos favoráveis à SPE, acabou por dar causa a um ganho absolutamente desproporcional a essa sociedade, conforme bem apontado pela unidade técnica, na acurada análise das premissas que embasaram a formulação do modelo contratual.

Importante mencionar que a dificuldade de quantificação exata do prejuízo, dado o tempo de mais de 10 anos decorrido desde a conclusão da obra, aliada ao próprio fato de se tratar de construção subterrânea, conforme apontado pela unidade técnica, não afastam a necessidade de imposição de sanções contra os responsáveis, diante dos evidentes e inafastáveis elementos de convencimento do desequilíbrio do contrato em favor da contratada.

*Nesse contexto, conclui-se pela **irregularidade** do Achado nº 2, com aplicação de multa aos gestores responsáveis (vide tópico abaixo), pela violação ao princípio da economicidade no âmbito presente Contrato nº 173/2013 e seus aditivos, em virtude da desconsideração da existência de TIR alavancada de 26,24% em favor da contratada, de modo que a equação econômico-financeira inicial do contrato restou assentada em bases antieconômicas com vigência de 20 (vinte) anos, que continuam a ser violadas, mês a mês, através do pagamento mensal do VML.*

2.4. ACHADO 03: Ausência de justificativa para a inclusão de BDI com lucro no orçamento do projeto.

Conforme apurado pela equipe de fiscalização, a Sanepar embutiu no presente contrato duas formas de remuneração, tanto o pagamento de BDI com lucro (8% de BDI – Serviços; e 4,5% de BDI – Materiais), como a Taxa Interna de Retorno – TIR de 10%, o que seria impróprio para a modelagem, notadamente quando não há contratação de prestação do serviço.

Nessa linha, aduziu que nos contratos com investimentos de longo prazo a contratada “se assemelha a um financiador do poder concedente, pois a rentabilidade decorre do descolamento temporal entre o momento em que os investidores renunciam liquidez para construir ou adquirir o ativo e a posterior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

amortização destes investimentos, pelo direito de cobrança de tarifa ou pagamento do poder concedente.”²

Assim, em razão da utilização de BDI com lucro pela Sanepar, e previsão de duas modalidades, concluiu pela violação ao princípio da economicidade e aos arts. 5º, IX, e 55, III, da Lei nº 11.079/2004; e do art. 47-A da Lei nº 12.462/2011.

Ao final, sugeriu à Corte: “b) (...) que seja adotado um entendimento relacionado à possibilidade de embutir BDI com lucro em obras viabilizadas por built to suit. (...) [sendo que]; c) Se a Corte entender que no caso concreto não se justificava o BDI com lucro, sugere-se a determinação do reequilíbrio contratual a fim de embutir o valor do lucro como entradas positivas e, assim, reduzir o Valor Mensal de Locação, posto que as entradas de lucro constantes do BDI no decorrer da obra modifica a TIR do projeto.” (fl. 61)

Como responsáveis pelo Achado nº 3 foram indicados o Sr. Mario Penna Guedes Jr., Assessor da Diretoria de Investimentos e Presidente da Comissão de Licitação, e o Sr. João Martinho Cleto Reis Jr., Diretor de Investimentos.

Em seu contraditório, a SLP – Saneamento do Litoral Paraná S/A alegou (peça 58) que, no presente caso, não teria sido demonstrada a ilegalidade na cumulação do lucro no BDI das obras e na TIR do projeto, mas, tão somente, sua eventual impropriedade.

De modo complementar, apresentou dois pareceres (peças 59 e 60) que sustentaram pela possibilidade de cumulação de BDI com lucro e da TIR no caso concreto, uma vez que baseada na duplicidade de obrigações do contrato (construção e locação), cada qual com riscos e benefícios próprios, e que a cobrança teria sido prevista em edital.

Nesse sentido, anexou parecer de autoria de João Gualberto Coutinho Rocha, engenheiro civil e economista, que ponderou o seguinte acerca da cumulação do BDI e da TIR:

² ALÍPOLO, Gabriel Muricca; HENRIQUES, Ewerton de Souza. Rentabilidade e Equilíbrio Econômico Financeiro do Contrato. In: MOREIRA, Egon Bockmann. (coord.). Contratos Administrativos, Equilíbrio Econômico-Financeiro e a Taxa Interna de Retorno. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 360. Os autores se referem às concessões, mas a ideia de fluxo de caixa para o pagamento é a mesma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A alegada dupla remuneração (por BDI e por TIR), segundo ponto das alegações de ganho extraordinário por parte do TCE PR, também não encontra fundamentação contratual, legal ou econômica. O Edital determinava que as licitantes deveriam, para a elaboração de suas propostas, prever orçamento de investimento com BDI e indicar a TIR do fluxo de caixa da locação. Era, portanto, obrigação dos licitantes assim prever e orçar.

Além disso, alegar dupla remuneração não respeita a lógica econômica, já que a atividade de construção demanda esforços e riscos (de capital de giro, de engenharia, de qualidade, etc.) e a atividade de locação possui outras demandas de esforços e riscos (de financiamento, de relacionamento em longo prazo, de custo de oportunidade do capital próprio, de limitação de capacidade endividamento, etc.) e, nestes termos, ambos esforços e riscos têm que ser remunerados e bonificados, nas condições de mercado. São remunerações que se somam, e não se substituem, sob pena de se estar pedindo esforço dobrado, risco dobrado, e se ofertando, em contrapartida, remuneração pela metade.

Por fim, há de se destacar que o crédito tomado pela SLP, para realização dos investimentos, o foi dentro do previsto no Edital, ou seja, na linha Saneamento para Todos, do Ministério das Cidades, operado sob a liderança da Caixa Econômica Federal. O crédito não é subsidiado, já que possui juros reais positivos e compatíveis com empreendimentos em infraestrutura, e com retorno em longo prazo.”

“(…) o edital exigia declaração da proponente afirmando ter orçado os investimentos com previsão de todos os custos e lucro (portanto, a parcela de ‘bonificação’ componente do BDI); e também o edital exigia a apresentação de um Plano de Negócios em que constasse o cálculo da TIR no fluxo de caixa da locação de ativos.

Ou seja, o edital, ato convocatório às empresas interessadas no certame, não sugeria, mas EXIGIA, que a proposta deveria considerar lucro (bonificação) na obra, e rentabilidade (expressa na TIR) no fluxo de caixa projetado da SPE. Assim deveriam se apresentar as propostas.

De igual maneira, juntou parecer de autoria de Gesner Oliveira Associados, do qual se extrai a mesma lógica:

“A locação de ativos é composta de dois escopos: a construção da infraestrutura e o financiamento dos recursos financeiros necessários para isso. Cada um desses serviços deve ser remunerado, e de preferência de forma compatível com seu risco.

Na margem de rentabilidade atrelada à TIR em uma locação de ativos, se remunera o serviço atrelado ao financiamento do capital no longo prazo. Ou seja, custo do capital investido, o risco de variação nos preços dos insumos, o risco de inadimplência numa relação de longo prazo, entre outros. Já no escopo de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atrelado à implantação da infraestrutura, remunera-se riscos atrelados a essa atividade de construção.

Nessa linha, ao contrário das ponderações do TCE/PR, parece fazer mais sentido a alocação da remuneração compatível com cada um dos serviços contratados, e não da junção das remunerações em um só fluxo. A forma adotada pela SANEPAR é mais precisa para se estimar o orçamento total do contrato, uma vez que é mais preciso se estimar o lucro associado a cada uma das atividades do contrato. Para obras, o lucro correspondente a esta atividade e seus riscos. Para remuneração de capital ao longo do tempo, a taxa deve ser aquela compatível com financiamentos de longo prazo, seu nível de alavancagem e indicadores econômicos do fluxo do projeto exigidos pelas instituições financiadoras entre outros. Adicionalmente, para financiamentos de infraestrutura parte do valor do projeto deve ser suportado pelo empreendedor (equity). Independentemente de o valor do empreendimento ter ou não o lucro incluído.

(...) Ressalte-se que no caso em pauta a competição se deu exclusivamente sobre o parâmetro financeiro, qual seja o Valor Mensal de Locação. Desta forma, ganhou a empresa com o melhor preço. Dentre as licitantes poderia haver, eventualmente, aquelas que não incluíram o lucro em seus custos de obra e aquelas que o fizeram. Para a Sanepar isso é indiferente. É certo dizer que a Sanepar contratou aquela que lhe ofertou o menor VML. Não obstante a inclusão do lucro no BDI foi no sentido de ampliar a competição e os possíveis formatos para estruturação econômico-financeira do projeto.”

Finalmente, tornou a sustentar que o contrato em questão é negócio jurídico perfeito e que a respectiva obra de saneamento já foi concluída com os recursos por ela própria obtidos, com seus respectivos riscos e garantias prestadas aos agentes financeiros, sendo ilegal a proposta de modificação unilateral do contrato vigente para alterar seu equilíbrio econômico-financeiro.

Remetidos os autos para análise dos contraditórios, a Coordenadoria de Gestão Estadual opinou (peça 99), ratificada pelo Ministério Público de Contas, afirmou que não haveria incidência da prescrição do Prejulgado nº 26 quanto a estes fatos, visto que relativo à remuneração contratual que vem sendo renovada a cada mês. No mérito, concluiu que houve ofensa à economicidade, em razão da equação econômico-financeira inicial ter se assentado em bases antieconômicas, considerando o retorno em duplicidade ao construtor (SLP) sem qualquer justificativa plausível, ao se atrelar o BDI com lucro a uma Taxa de Retorno Interna.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Preliminarmente, assim como no achado anterior, corroboro o parecer do Ministério Público de Contas quanto à não incidência da prescrição quinquenal do Prejulgado nº 26 acerca da irregularidade em questão, haja vista que relativa à economicidade do valor que vem sendo despendido com o Valor Mensal de Locação (VML) do Contrato nº 173/2013 e respectivos Termos Aditivos, todavia vigentes e com prazo de 20 anos, o que configura a hipótese de infração continuada tratada pelo Prejulgado nº 26.³

Posto isso, conforme apurado pela Coordenadoria de Auditoria, a Sanepar teria embutido duas formas de remuneração no contrato, mediante a previsão de Taxa Interna de Retorno (TIR) e BDI com lucro, da seguinte maneira: “Há dois tipos de BDI, o primeiro é o BDI – Serviços, utilizado nos custos com mão de obra própria, equipamentos próprios, insumos básicos. Este possui uma taxa de 26%⁴ com lucro embutido de 8%. Já o segundo, BDI – Materiais, refere-se aos materiais, equipamentos, serviços de terceiros com taxa de 18%,⁵ incluso lucro bruto de 4,5%.” (peça 3, fl.46)

De acordo com a contratada, “(...) o edital exigia declaração da proponente afirmando ter orçado os investimentos com previsão de todos os custos e lucro (portanto, a parcela de ‘bonificação’ componente do BDI); e também o edital exigia a apresentação de um Plano de Negócios em que constasse o cálculo da TIR no fluxo de caixa da locação de ativos.”

A despeito disso, os gestores da SANEPAR deixaram de apresentar quaisquer fundamentos, seja na estruturação do projeto econômico-financeiro, seja no curso da execução do presente contrato de longo prazo, para justificar a economicidade da escolha de terem embutido no contrato duas formas de remuneração, BDI com lucro (em duas modalidades, 8% de BDI - Serviços e 4,5% de BDI - Materiais) cumulada com Taxa Interna de Retorno - TIR de 10%, o que era necessário para avaliar a economicidade desta escolha, especialmente

³ Assim, no caso de recebimento indevido de benefício financeiro de natureza continuada, o termo inicial será a data do último pagamento indevidamente auferido, quando ocorre a consumação da irregularidade. Por outro lado, se o benefício foi pago uma única vez, a prescrição terá início na data em que ocorreu o pagamento.

⁴ Anexo 5 – pág. 66 – Composição BDI - Serviços

⁵ Anexo 5 – pág. 67 – Composição BDI - Materiais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerando que a própria TIR já estava alavancada em 26,24% a favor da contratada.

Nos termos do próprio Edital da Concorrência nº 170/2013, o Valor Mensal da Locação – VML é o valor destinado a remunerar “os custos dos investimentos, retorno, custos com o serviço da dívida, custos operacionais, despesas fiscais; e ainda compatíveis, no que couber, com os preços dos insumos e salários de mercado e coeficientes de produtividade coerentes com a execução do objeto ora licitado, acrescidos dos respectivos encargos e benefícios”, porém não foi demonstrada a economicidade de se prever a “bonificação” do BDI quanto ao serviço de construção da obra de saneamento, por um lado, e quanto ao serviço de locação dos ativos, por outro lado, para além da Taxa Interna de Retorno já prevista, a corroborar a irregularidade praticada pelos gestores responsáveis.

Ou seja, em última análise, o edital abriu margem para que a empresa contratada obtivesse ganho de forma cumulativa, autônoma e independente, tanto pela atuação financeira, facilitada, como tratado no tópico anterior, pelo atrativo do baixo custo da linha de financiamento disponibilizado, como na atuação propriamente operacional, sendo que a irregularidade desse benefício deve ser analisada dentro do ambiente de baixa competição, resultante das fragilidades do projeto básico e do orçamento, objeto do achado nº 1 desta Auditoria⁶ e do Acórdão nº 2253/17 – Tribunal Pleno, por meio do qual já foram aplicadas sanções aos responsáveis.

Finalmente, por se tratar de análise de economicidade, dependente sempre da verificação do caso concreto, e não, propriamente, de legalidade, passível de generalização, deixo de acolher a proposta da CAUD (peça 11), no sentido de que sejam definidas hipóteses e critérios para autorizar (ou não) a inclusão de dupla remuneração – BDI com lucro e TIR – no presente contrato do tipo built to suit, observando-se, ainda a natureza do julgamento do presente caso concreto, eminentemente tópica e não consultiva.

*Pelo exposto, conclui-se pela **irregularidade** do Achado nº 3, com aplicação de multa aos gestores responsáveis (vide tópico abaixo), em virtude da*

⁶ ACHADO 01 - Restrição à competitividade da licitação, consubstanciado pela falta de publicidade do projeto básico e do orçamento detalhado do custo global da obra e pela exigência de qualificação desproporcional ao objeto do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

violação ao princípio da economicidade no âmbito presente Contrato nº 173/2013 e seus aditivos, diante de ausência de evidenciação da base econômica para justificar a concessão de remuneração em duplicidade, através de BDI com lucro (8% de BDI - Serviços e 4,5% de BDI - Materiais) cumulada com TIR alavancada em 26,24%, o que caracteriza a extrapolação dos valores necessários para a remuneração dos custos de investimentos, ainda que não tenha sido possível quantificar a valor do dano.

2.5. Das sanções e penalidades

Conforme exposto, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas, quando a equação econômico-financeira inicial se assenta em bases antieconômicas, ocorre violação ao princípio da economicidade desde a origem contratual. Nesse caso, não há que se falar em ato jurídico perfeito nem em direito adquirido à manutenção de situação lesiva aos cofres públicos.

Confirma-se, assim a irregularidade dos Achados nº 2 e 3, em razão da violação ao princípio da economicidade no âmbito presente Contrato nº 173/2013 e seus aditivos, tendo em vista que, em razão da ausência do adequado planejamento da contratação, a equação econômico-financeira do Contrato nº 173/2013 e seus aditivos se assentaram em bases antieconômicas, diante da concessão de remuneração em duplicidade através de BDI com lucro (8% de BDI - Serviços e 4,5% de BDI - Materiais) cumulada com Taxa Interna de Retorno – TIR (Achado 3), sendo que a própria TIR estava alavancada em 26,24% a favor da contratada (Achado 2).

Em virtude disso, deve ser aplicada, por 2 (duas) vezes (uma para cada achado), a multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica (LC nº 113/2005), individualmente, ao Sr. João Martinho Cleto Reis Jr. (Diretor de Investimentos) e ao Sr. Mario Penna Guedes Jr. (Assessor da Diretoria de Investimentos), de acordo com a conduta, o nexo de causalidade e a responsabilização contidas na imputação de responsabilidade apresentados pela unidade técnica, em relação ao achado 2, a fls. 38/43 da peça nº 3 e, em relação ao achado 3, a fls. 47/50 dessa mesma peça processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaco dessa análise, os seguintes extratos da “conduta”, comuns na indicação da responsabilidade de ambos os agentes:

Achado 2: O que ocorreu no contrato foi a materialização de um risco positivo, algo que poderia ser identificado e consignado em uma matriz, na medida em que estava claro o incentivo econômico que havia para a empresa contratada terminasse a obra antes do prazo, para que se iniciasse o pagamento do Valor Mensal de Locação integral. Foi exatamente o que ocorreu, porquanto, com o adiantar das obras, os Marco 01, 02 e 03 foi antecipado e assim também o VML. Assim, ao final dos anos 02, 03 e 04 a SPE recebeu a mais que o previsto inicialmente, R\$ 2.918.926,23 (dois milhões, novecentos e dezoitos mil, novecentos e vinte e seis reais e vinte e três centavos), R\$ R\$ 9.228.637,15 (nove milhões, duzentos e vinte e oito mil, seiscentos e trinta e sete reais e quinze centavos) e R\$ 5.106.046,03 (cinco milhões, cento e seis mil, quarenta e seis reais e três centavos), respectivamente. As antecipações totalizaram R\$ 17.253.609,41 (dezessete milhões, duzentos e cinquenta e três mil, seiscentos e nove reais e quarenta e um centavos), e só será compensado no ano 21 (vinte e um), último ano da vigência contratual. Consequentemente, o risco positivo de conclusão da obra antes do prazo foi completamente absorvido pela empresa, elevando sobremaneira a TIR do acionista (fl. 39/40 da peça 3).

Achado 3: Cabe lembrar, de início, que o Orçamento Detalhado não foi divulgado, o que demonstrava que havia lucro embutido no BDI. Entretanto, na estruturação econômico-financeira apresentada pela Diretoria de Investimentos deveria demonstrar, seja para o escrutínio dos órgãos de controle e população, seja para os licitantes, os motivos para a inclusão de duas formas distintas de pagamento do contrato em questão, quais sejam: a forma comum de entrega e pagamento imediato, com a hipótese em que o parceiro privado renuncia liquidez para obter retorno do seu investimento ao longo de determinado período. Em resumo, não houve qualquer justificativa para que se avaliasse tal situação, resultando em grave omissão do projeto econômico financeiro, até porque seria o caso de avaliar, com a diligência necessária, a inexistência de operação do serviço na obra em questão, recaindo a contratação em empreiteiras que não precisariam subcontratar o empreendimento para depois operá-lo. Isto é, tratava-se da construção pura e simples para o recebimento posterior, atrelado a uma taxa interna de retorno.

Ainda à guisa de fundamentação, esclareço que a imposição da multa mais gravosa, pelo descumprimento de lei, em substituição à sugerida pela unidade técnica, de inobservância de formalidade em processo licitatório (inciso III, “d”, do mesmo art. 87), deve-se à maior gravidade da infração e das consequências práticas das condutas descritas, com prejuízo ao erário e enriquecimento desproporcional da contratada, consistindo a ofensa legal, além do descumprimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos deveres na condição de Administrador (art. 153 da Lei Federal nº 6.404/76), o próprio desrespeito aos princípios constitucional da economicidade.

Por sua vez, quanto ao dano ao erário, considerando que os pareceres técnicos não foram capazes de reduzir a termos contábeis os reflexos financeiros do impacto do desequilíbrio da equação econômico-financeira original do contrato firmado e seus reflexos financeiros, o que seria essencial para aquilatar o efetivo dano ao erário, deixa-se de propor eventual sanção de restituição de valores em desfavor da contratada.

Outrossim, na linha das boas práticas de contratação a serem adotadas para o planejamento, controle e ampliação da segurança jurídica de contratos de longo prazo, conforme preconizado pela literatura especializada no tema,⁷ expeçam-se as seguintes **recomendações** propostas pela CGE à Sanepar, a saber:

- a) Que a empresa apresente, em seus contratos de longo prazo, matriz de riscos adequada, com estudos especificando os principais riscos positivos e negativos, distribuindo-os entre as partes de acordo com a capacidade de mitigação do ente responsável;
- b) Que nos próximos projetos a empresa faça simulações que considerem a existência da liberação de recursos a taxas de juros subsidiadas, algo comum no ramo de saneamento, inclusive prevendo hipóteses de repartição do risco positivo de custo de captação baixo, pois em alguns casos as linhas de crédito subsidiadas podem aumentar excessivamente a TIR do acionista. Esta solução pode se embasar no estabelecimento de bandas para o aumento da TIR do projeto, permitindo o seu aumento, mas não da maneira como se demonstrou no caso em tela.

Finalmente, a Coordenadoria de Gestão Estadual cogitou da possibilidade de abertura de fiscalização pela Coordenadoria de Obras Públicas desta Corte, de vistoria na obra, a fim de certificar que tudo foi devidamente executado e apurar a ocorrência de eventual sobrepreço ou outros custos indevidos (peça 99, fl.56).

No entanto, em manifestação derradeira, a Coordenadoria de Auditorias - CAUD (peça 111), órgão diretivo desta Corte quanto ao planejamento estratégico das ações de fiscalização, deixou de endossar a referida proposta, tendo

⁷ VALIATI, Thiago Priess. *Segurança Jurídica e Infraestrutura: a segurança como dever dos Poderes Públicos e como direito dos agentes econômicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em vista o transcurso de cerca de 10 anos após a licitação e os altos custos de trabalho envolvidos, razões estas que se acolhem, reforçada pelo fato de se tratar de obra subterrânea (esgotos) e diante da ausência de demais indícios de irregularidades, com base nos elementos dos autos, quanto à execução da obra.

3. *Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno julgue pela **irregularidade** da presente Tomada de Contas Extraordinária, diante das irregularidades tratadas nos Achados nº 2 e 3, e reconhecimento da prescrição quinquenal do Prejulgado nº 26 quanto ao Achado nº 1, com a adoção das seguintes medidas:*

3.1. *Aplicação da multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Orgânica (LC nº 113/2005), individualmente, por duas vezes, ao Sr. João Martinho Cleto Reis Jr. (Diretor de Investimentos) e ao Sr. Mario Penna Guedes Jr. (Assessor da Diretoria de Investimentos), em virtude de cada um dos achados indicados;*

3.2. *Expedição de **recomendação** à Sanepar, na forma do art. 267-A, § 8º do Regimento Interno, para que:*

- a) nos futuros contratos de longo prazo, elabore matriz de riscos adequada, com estudos especificando os principais riscos positivos e negativos, distribuindo-os entre as partes de acordo com a capacidade de mitigação do ente responsável;*
- b) nos próximos projetos de saneamento, faça simulações que considerem a existência da liberação de recursos a taxas de juros subsidiadas, inclusive prevendo hipóteses de repartição do risco positivo de custo de captação baixo, a fim de que a TIR (Taxa Interna de Retorno) corresponda a um valor mais consentâneo com os valores praticados na área de saneamento.*

3.3. *Encaminhamento de cópia desta decisão à Coordenadoria de Auditoria, a fim de que, com base no parágrafo único do art. 314 do Regimento Interno, avalie a conveniência e oportunidade de reformulação da resposta dada à referida consulta, autuada sob número 688556/12, observando, inclusive, nessa avaliação, a necessidade de serem considerados eventuais impactos da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) na regulamentação dessa matéria, ainda em fase de consolidação de sua aplicabilidade.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.4. Na sequência, remetam-se os autos à Coordenaria de Monitoramento e Execuções para as devidas providências, nos termos do art. 301, par. único,⁸ do Regimento Interno.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.”

II. FUNDAMENTAÇÃO (proposta divergente – Cons. José Durval Mattos do Amaral)

Apesar do acima vertido, divirjo da proposta de voto apresentada pelo Ilustre Relator (Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares), em relação a alguns aspectos que passo a explicitar.

Em primeiro lugar, relativamente ao Achado 2, concernente à deficiência na estruturação do modelo contratual utilizado pela SANEPAR, especificamente pela inexistência de estudo prévio adequado para análise da viabilidade econômica do projeto, discorda-se da atribuição da mácula de não economicidade, eis que o próprio relatório de auditoria conclui que “a escolha pelo *built to suit* é mais vantajosa economicamente a SANEPAR” (peça 5, fls. 30), o que foi referendado pela Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), em sua instrução (peça 99, fls. 27-28).

Nesse ponto, há uma expressa desarmonia entre o afirmado pelas unidades técnicas, que entenderam pela vantajosidade do modelo contratual adotado e a incontinenti atribuição da pecha de desrespeito à economicidade sob o argumento de não cotejo de outras variantes contratuais. Ou o modelo celebrado foi vantajoso ou não, e se foi considerado vantajoso, não se poderia discorrer acerca da ausência de economicidade.

Dito de outro modo, não houve demonstração efetiva da deficiência do modelo contratual adotado em face de outras possibilidades como parcerias público-privadas e concessões.

Ademais, outro ponto que merece destaque é que em diligência específica, a Coordenadoria de Auditorias (CAUD) expressamente afirmou a

⁸ **Art. 301. (...)** **Parágrafo único.** No caso de aplicação de sanção ou qualquer determinação do órgão colegiado, o processo será encaminhado à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para providências. (Redação dada pela Resolução nº 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impossibilidade de quantificar um montante objetivo acerca do eventual prejuízo experimentado pelo erário, eis que afirmou “quanto a determinar se o pagamento atual do VML é antieconômico, não é possível fixar um valor do que seria ‘econômico’, pois fazer isso seria um exercício probabilístico” (peça 111, fls. 10).

Diante disso, não entendo como razoável a atribuição de violação à economicidade, quando explicitamente se consigna a vantajosidade do modelo adotado, não podendo prosperar tal ponto como fundamento para a irregularidade das contas, mas admito sua conversão em ressalva.

Diga-se o mesmo relativamente ao terceiro achado, quanto à ausência de justificativa para a inclusão de BDI com lucro no orçamento do projeto.

Frise-se que, de plano, não há comando legal que coíba a cumulação de BDI com lucro e taxa interna de retorno, tanto isso é verdade que a CGE expressamente assim admite quando afirma que “esta Unidade Técnica entende que, de fato, não tem elementos para concluir pela ilegalidade da citada cumulação, nesse caso em apreço, do lucro do BDI com a TIR” (peça 99, fls. 28), e a própria CAUD reconhece a necessidade de manifestação desta Corte acerca da regularidade ou não do procedimento (peça 111, fls. 10), embora ambas contestem a regularidade da sua admissão.

No caso, há que se concordar com a defesa apresentada pela SLP – SANEAMENTO DO LITORAL PARANÁ S/A, quando afirma ser possível a existência de BDI com lucro em concomitância com a previsão de TIR, no caso específico desse tipo de contrato, dada as peculiaridades que guarda. De fato, no contrato em epígrafe, de locação de ativos, subsistem duas atividades distintas e primordiais: construção e locação. Cada qual contemplando suas variáveis próprias, com riscos intrinsecamente diversos, mas constituindo atividades diferentes que devem ser necessariamente remuneradas. Assim, se o lucro se presta a remunerar a construção e a TIR, a locação, não se afigura irregular a cumulação combatida.

O que eventualmente se poderia indagar é o montante atribuído a cada uma, se excessivo ou razoável para aquilo que pretende remunerar. E isso não foi levantado pela tomada de contas em apreço, tendo-se apenas combatido a cumulação em si, sem lançar luzes sobre a razoabilidade dos montantes envolvidos. Fato é que não houve ingresso no mérito do *quantum* definido para cada parcela,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para fins de identificação do eventual excesso, eis que não foi fixado nenhum percentual de excesso a permitir a identificação de um prejuízo ao erário.

Em inexistindo prejuízo, o ponto pode ser convertido em ressalva.

III. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro José Durval de Mattos Amaral)

Destarte, em vista do exposto, VOTO pela regularidade das contas do Diretor de Investimentos e do Assessor da Diretoria de Investimentos, JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR e MARIO PENNA GUEDES JÚNIOR, com ressalvas, em razão da inexistência de estudo prévio adequado para análise da viabilidade econômica do projeto e existência de BDI com lucro, afastando-se, assim, as sanções pecuniárias correlatas, mas conservando as recomendações.

É o voto.

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 divergente do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por voto de desempate do presidente, em:

I. Julgar pela **regularidade** das contas do Diretor de Investimentos e do Assessor da Diretoria de Investimentos, JOÃO MARTINHO CLETO REIS JÚNIOR e MARIO PENNA GUEDES JÚNIOR, **com ressalvas**, em razão da inexistência de estudo prévio adequado para análise da viabilidade econômica do projeto e existência de BDI com lucro, afastando-se, assim, as sanções pecuniárias correlatas.

II. Recomendar à Sanepar, na forma do art. 267-A, § 8º do Regimento Interno, que:

a) nos futuros contratos de longo prazo, elabore matriz de riscos adequada, com estudos especificando os principais riscos positivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e negativos, distribuindo-os entre as partes de acordo com a capacidade de mitigação do ente responsável;

b) nos próximos projetos de saneamento, faça simulações que considerem a existência da liberação de recursos a taxas de juros subsidiadas, inclusive prevendo hipóteses de repartição do risco positivo de custo de captação baixo, a fim de que a TIR (Taxa Interna de Retorno) corresponda a um valor mais consentâneo com os valores praticados na área de saneamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL. (voto vencedor)

Os Conselheiros MENS ZSCHOERPER LINHARES, NESTOR BAPTISTA e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, votaram pela irregularidade das contas, com aplicação de multas e recomendações. (voto vencido)

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 16 de março de 2022 – Sessão por Videoconferência nº 7.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência