



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 671100/15
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO E DO ESPORTE
INTERESSADO: ANA SERES TRENTO COMIN, CARLOS ALBERTO JUNG, FERNANDO XAVIER FERREIRA, FLÁVIO JOSÉ ARNS, MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, PAULO AFONSO SCHMIDT, PEDRO IVO ILKIV, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO E DO ESPORTE
PROCURADOR: ERALDO ANTONIO DE CASTRO
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1094/22 - Segunda Câmara

EMENTA: Tomada de contas especial – Convênio para construção de Escola Municipal, formalizado em 2011 – Obra concluída em 2015 – Falhas no projeto inicial não refutadas nem esclarecidas – Ausência de quantificação de eventual prejuízo ao erário à época dos fatos – Regular restituição do saldo de convênio calculado sobre o percentual da obra recebido pela SEED – Comprovação de conclusão da obra com recursos municipais. Ausência de Certidão Negativa de Débitos da obra emitida pela Receita Federal do Brasil – Regularidade das contas com ressalvas e emissão de determinação ao ente municipal.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em 27/08/2015, por notificação a este Tribunal formulada pela Secretaria de Estado da Educação – SEED¹ (Concedente), acerca de irregularidades constatadas **na execução do Termo de Convênio n. 2920110525** firmado com o Município de União de Vitória, com vigência de 30/12/2011 a 31/12/2014, tendo por objeto *“implementação do Programa de Construção de Escolas Municipais, que teve por objetivo a construção de escola (1808m²) para a Rede Municipal de Ensino”*, no valor total de R\$1.550.000,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil reais), com cadastro no Sistema Integrado de Transferências – SIT 5820.

As irregularidades inicialmente apontadas foram o fechamento em atraso de bimestre no SIT e o cumprimento parcial do objeto conveniado (peça 03), fatos que foram justificados pelo gestor responsável ainda em fase preliminar à instauração do feito (peça 06, p. 45-46). Quanto ao atraso no fechamento de bimestre, foi esclarecido tratar-se de decorrência da retificação de dados no sistema, não tendo ocorrido efetivo atraso. Quanto ao não cumprimento de objetivos, aduziu-se que a obra teria sido concluída com recursos próprios do Município, sendo que o remanescente

¹ Mediante a Resolução 2423/2015, de 10 de agosto de 2015 (peça 06), a SEED determinou a instauração de Processo administrativo de Tomada de Contas Especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação de eventuais danos decorrentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiro do convênio relativo ao percentual não executado da obra durante sua vigência já teria sido oportunamente restituído ao Tesouro Estadual.

A Comissão de Processo Administrativo da SEED acolheu a defesa quanto ao atraso no fechamento dos 1º e 2º bimestres do ano de 2012 no SIT, refutando, contudo, a afirmação de que a obra estaria concluída, e acrescentando ainda o apontamento de ausência de CND da obra (peça 07, p. 30-32), o que ensejou então a instauração do feito perante este Tribunal.

Iniciada a tramitação, a **Instrução nº 2570/16 – COFIT** (peça 09) opinou pela procedência da Tomada de Contas, com o julgamento pela irregularidade das contas de repasses voluntários efetuados pela Secretaria de Estado da Educação ao Município de União da Vitória mediante o Convênio 2920110525, de responsabilidade de todos os gestores municipais durante o período da respectiva execução, com base no Art. 16, III, b, da LC 113/2005, em razão das seguintes restrições: 1) não cumprimento integral do objeto pactuado e; 2) ausência de Certidão Negativa de Débito específica para a obra realizada, emitida pela RFB.

Ante a possível conclusão pela imposição de determinação de ressarcimento de valores, de aplicação de multas e outras medidas administrativas, foi determinada a inclusão, no rol dos interessados, e subsequente citação para fins de defesa, da Secretaria Estadual de Educação; do Sr. Flávio José Arns, Secretário Estadual de Educação no período de 01/01/2012 a 02/04/2014; do Sr. Paulo Afonso Schmidt, Secretário Estadual de Educação no período de 03/04/2014 a 31/12/2014; do Sr. Fernando Xavier Ferreira, Secretário Estadual de Educação no período de 01/01/2015 a 05/05/2015; da Sra. Ana Seres Trento Comin, Secretária Estadual de Educação no período de 06/05/2015 a 31/12/2016; e ainda, do Município de União da Vitória, na pessoa de seu representante legal.

A **Secretaria Estadual de Educação – SEED** apresentou manifestação (peças 31-32) na qual, em síntese, afirmou que na medição final da obra realizada pela equipe da Regional de União da Vitória, em 2015, teriam sido apuradas irregularidades as quais não seriam de responsabilidade da SEED ou de seus gestores, mas dos gestores municipais, responsáveis pela execução do objeto pactuado. A **Sra. Ana Seres Trento Comin** apresentou manifestação de igual teor (peças 33-34).

O **Sr. Carlos Alberto Jung**, ex-Prefeito de União da Vitória (gestão 2009-2012) (peças 40-41) apresentou-se no feito aduzindo que ao final de sua gestão, em 31/12/2012, o convênio estava em execução e atendendo ao Instrumento firmado com a SEED, sem quaisquer prejuízos, e que em 30/09/2013, na Ficha de Acompanhamento emitida pelo Concedente e constante do SIT 5820, constava a conclusão do percentual de 75% do total da obra.

O **Sr. Pedro Ivo Ilkiv**, ex-Prefeito do Município de União da Vitória (gestão 2013-2016) também ofereceu contraditório (peças 42-43), afirmando que a obra encontrava-se finalizada e em funcionamento e juntando fotos para documentar o alegado (peça 43, p. 21-24). Apontou ainda como elementos probatórios da conclusão da obra: o Certificado de Vistoria do Corpo de Bombeiros do Paraná (peça 43, p. 8-9); o credenciamento, em 01.08.2016, do estabelecimento de ensino, emitido pela própria Secretaria de Estado de Educação (peça 43, p. 10-13 e 18-20) e o Termo de Aceitação de obra expedido pela Secretaria Municipal de Planejamento em 09/11/2015 (peça 43, p. 4).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informou também que a empresa vencedora a licitação instaurada para executar a obra – José Iroze Mendes de Moura Jr. & Cia Ltda., – requereu vários aditivos para o término da obra, em razão de inconformidades e falhas graves encontradas no projeto da SEED/PR, que não contemplou itens como aterro e nivelamento do terreno, sistema de prevenção de incêndios e de descarga atmosférica, dentre outros, os quais foram efetivamente executados pela contratada. Esclareceu que não constando do projeto as adequações necessárias, não foram essas pagas à empresa, na medida em que a SEED/PR negou-se a aditar o convênio com a adequação², situação que levou a empresa a abandonar a execução da obra quando esta já estava mais de 95% concluída, e a cobrar judicialmente do Município créditos decorrentes de itens executados e não pagos, criando-se um entrave ao fornecimento da Certidão Negativa de Débitos da Obras junto à Receita Federal do Brasil.

Por fim, destacou que foi devolvido ao Tesouro do Estado o valor de R\$ 106.655,66, correspondente a percentual superior ao que faltava para a conclusão total da obra, e que, inobstante oficiada a SEED/PR para a realização de vistoria final da obra, mediante ofício nº 974/2015 datado de 24 de agosto de 2015³, esta não respondeu o pedido nem providenciou a medição final (peça 43, p. 03).

O **Município de União da Vitória**, através de seu então gestor, Sr. Hilton Santin Roveda, também apresentou manifestação (peças 44-53), acostando documentos para evidenciar a regularidade da licitação, da execução e da finalização da obra, que já se encontrava em pleno funcionamento. Quanto à CND, acostou cópia dos comprovantes de pagamento previdenciários feitos pela contratada, relação de notas fiscais e cálculo da contribuição devida (peça 51), além do comprovante de matrícula da obra junto ao Cadastro específico do INSS – CEI (peça 52).

Na **Instrução nº 429/20 – CGE** (peça 57), levando em consideração a restituição do saldo de convenio no valor de R\$ 106.655,66, em 27/01/2015, opinou-se pela improcedência da Tomada de Contas Especial.

O **Parecer nº 324/20 – 7PC** (peça 58), defendendo que o objeto da Tomada de Contas não se circunscreve à verificação de devolução do saldo do Convênio nº 2920110525, pugnou por nova intimação da SEED e da Municipalidade para fins de comprovação da correção das impropriedades exordialmente apontadas (peça 07, p. 09), e apresentação do termo de recebimento definitivo da obra, emitido pela SEED, além da CND faltante, proposição acatada pelo **Despacho nº 450/20 – GCFAMG** (peça 59).

A **SEED**, em nova manifestação (peças 77-78), confirmou o recebimento do Ofício nº 714/2020 enviado em 29 de julho de 2020 pelo Município de União da Vitória, contendo documentação destinada a comprovar a conclusão e funcionamento da Escola Municipal Judith Goss de Lima e tornou a requerer o afastamento de quaisquer sanções aos responsáveis pelo ente concedente. Juntou aos autos a documentação apresentada pelo Município quanto a conclusão da obra (peças 79-86).

² Conforme afirmação do então gestor: “(...) na condição de prefeito municipal de 2013 a 2016 não pagou nenhum valor a mais do que o previsto o contrato original, limitando-se a encaminhar a SEED/PR os pleitos de aditivo da empresa contratada para executar a obra, os quais foram negados pela mesma.” (peça 43, p. 02)

³ Cópia do Ofício em questão foi acostado posteriormente aos autos (peça 89, p. 10)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Uma vez mais o **Sr. Pedro Ivo Ilkiv** manifestou-se (peças 88-89), demonstrando as providências até então tomadas para a obtenção da CND da obra junto à empresa executora. No mesmo sentido, manifestou-se o então gestor municipal **Sr. Hilton Santin Roveda**, acrescentando menção às dificuldades de obtenção da CND em razão do momento de pandemia (peças 90-92).

O Ministério Público de Contas, no **Parecer nº 719/20 – 7PC** (peça 95) propôs a realização de auditoria pela Coordenadoria de Obras Públicas. Fundamentou o pedido na ausência dos documentos aptos a demonstrar a regularidade das contas, notadamente o Termo de Recebimento Definitivo da Obra, emitido pelo ente Repassador (SEED/PR), a CND e a comprovação da correção das impropriedades apontadas no Relatório de Vistoria (peça 07, p. 29).

O **Despacho nº 863/20 – GCFAMG** (peça 96) determinou intimação dos interessados, oportunizando manifestação sobre o Parecer nº 719/20 – 7PC.

O **Município de União da Vitória**, através de seu gestor Sr. Hilton Santin Roveda, apresentou novos esclarecimentos (peças 115-124, reiterados à peça 125-134). Nessa oportunidade, indicou a necessidade de correção de um dado de despesa incorretamente lançado no SIT, quanto a emissão de notas fiscais, sem diferença de valores, e tornou a noticiar as dificuldades enfrentadas junto à empresa que executou 95% da obra para a obtenção da CND respectiva, bem como o conjunto de providências até então adotadas para regularizar a questão.

O **Sr. Pedro Ivo Ilkiv** (peças 137-140) apresentou informações adicionais acerca das providências adotadas com vistas à obtenção da CND da obra, reiterando que a empresa responsável pela execução da mesma não a forneceu ao Município de União da Vitória.

A **Secretaria de Estado da Educação** (peças 141-143) noticiou ter requerido ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional-FUNDEPAR, em 23/09/2020, a realização da medição e conclusão do objeto do Convênio – processo nº 16.930.854-3 (peça 142, p. 10), sendo que 19/11/2020 foi emitida Informação Técnica nº 0420/2020-GOFS/SEED (peça 142, p. 12) e o Relatório de Vistoria realizado pela FUNDEPAR (peça 143), no qual se atestou a execução de 92,57% do objeto pactuado.

Os Srs. **Fernando Xavier Ferreira** (peças 144-145) e **Ana Seres Trento Comin** (peças 146-147) expressamente aderiram à manifestação de defesa da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte e do Município de União da Vitória.

O **Sr. Carlos Alberto Jung** apresentou nova manifestação (peças 152-155), reiterando as razões anteriormente expendidas acerca da ausência de responsabilidade de sua parte quanto aos achados objetos deste procedimento, e requerendo a improcedência da Tomada de Contas Especial em relação a sua pessoa.

O órgão ministerial, no **Parecer nº 1134/20** (peça 150) opinou irregularidade das contas, entendendo não sanadas as restrições que ensejaram a instauração do expediente, e também pela necessária intimação da SEED para apuração dos responsáveis pelo dano ao erário. Tal pronunciamento foi acompanhado pela unidade técnica, nos termos da **Instrução nº 1243/21-CGE** (peça 157).

A proposta de nova diligência, reiterada novamente no **Parecer nº 896/21 – 7PC** (peça 158), foi indeferida pelo **Despacho nº 4/22 – GCFAMG** (peça 159), que a considerou inócua, notadamente em razão de a contratação da escola objeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do presente feito ter sido objeto de processo judicial movido pela empresa contratada, obtendo por decisão a determinação de pagamentos adicionais pelo Município de União da Vitória (peça 138, p. 02).

Em análise conclusiva contida na **Instrução nº 125/22 – CGE** (peça 160), a unidade técnica opinou pela irregularidade de contas. Concluiu evidenciada a restrição consistente no cumprimento parcial do objeto conveniado, face à medição de encerramento SEED/FUNDEPAR, realizada em 2020, que atestou a execução de 92,57% do projeto aprovado, e segundo a qual *“parte dos serviços não foram executados e que existem serviços que foram executados de forma não satisfatória e em divergência com o contratado e/ou projeto”*. Quanto a esta restrição, opinou pela aferição, pela 1ªICE/COP, da responsabilidade acerca dos fatos, o que até o momento não foi apurado neste procedimento, e também, para aferição quanto aos pagamentos suplementares decorrentes de decisão judicial que condenou o Município ao pagamento de valores à empresa Jose Iroze Mendes de Moura Jr & Cia Ltda..

Também concluiu configurada a irregularidade quanto à ausência de CND/SRFB da obra, apontando tratar-se de restrição de responsabilidade do Sr. Pedro Ivo Ilkiv (gestão 2013 – 2016) por não haver tomado providências, inclusive judiciais, em face da empresa contratada. Quanto a esta restrição, propôs o correlato sancionamento administrativo, e a expedição de determinação à atual gestão da Municipalidade, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, providencie a obtenção da CND da obra, se inevitável, via tutela judicial.

O órgão ministerial, no **Parecer nº 241/22 – 7PC** (peça 161), ratificou seu posicionamento anterior, pela irregularidade das contas. Entendendo necessária a quantificação do dano ao erário, decorrente da execução de apenas 92,57% dos serviços previstos no projeto inicial, bem como a apuração das responsabilidades, e também para apurar as responsabilidades decorrentes do fato de o Município de União da Vitória ter sido condenado à revelia no processo de cobrança movido pela empresa executora da obra, opinou pela abertura de nova tomada de contas extraordinária, no qual devem ser citados o então Prefeito, Sr. Hilton Santin Roveda (2017-2020) e o Procurador Geral do Município nos exercícios de 2017 e 2018. Além de corroborar a conclusão técnica pela imposição de multa ao gestor Sr. Pedro Ivo Ilkiv, também acompanhou a proposição de determinação à Municipalidade quanto à adoção das medidas judiciais imprescindíveis à obtenção da CND da obra. Conclui opinando pela comunicação dos fatos ao Ministério Público Estadual.

2. VOTO

Face ao apurado neste procedimento pelas informações prestadas pelos agentes do ente concedente e do ente tomador dos recursos, e pela documentação acostada, as contas tomadas em expediente especial devem ser julgadas **regulares com ressalvas**, nos termos do artigo 16, II, da Lei Complementar nº 113/2005⁴.

⁴ **Art. 16.** As contas serão julgadas:

(...)

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pesem as diversas dificuldades enfrentadas quanto ao fechamento da prestação de contas do objeto do Convênio nº 2920110525 – e que foram desde falhas no projeto elaborado pela SEED, passando pela ausência de resposta pelos gestores da SEED quanto aos necessários aditivos para adequação da obra ao terreno onde foi executada, e por falhas e significativos atrasos no controle da execução da obra pelo concedente, chegando a recusa do ente concedente em conceder o Termo de Conclusão dos Objetivos do Convênio – os elementos colacionados no presente feito evidenciam que o objeto pactuado, a construção de 1808 m² da Escola Municipal Judith Goss de Lima, foi concluído e se encontra em pleno funcionamento, atendendo à finalidade institucional para a qual foi concebido.

Isso posto, passo a examinar as restrições apontadas pelo Concedente ao instaurar o procedimento de tomada de contas.

A) Cumprimento parcial do objeto conveniado – Ausência do Termo de Recebimento Definitivo da Obra emitido pelo ente Repassador (SEED/PR) e ausência de apuração de danos pelo concedente.

O primeiro apontamento a ser analisado, diz respeito ao cumprimento parcial do objeto conveniado (peça 03), o qual permanece, até o momento, sem a certificação de conclusão pelo concedente, mediante emissão do Recebimento Definitivo da Obra.

Inobstante diversas oportunidades tenham sido concedidas para o saneamento do apontamento, o Termo de Cumprimento dos Objetivos não foi emitido por nenhum dos gestores do órgão concedente dos recursos, ante o não atingimento da conclusão da obra em 100% dos termos previstos no projeto original.

Já na instauração do procedimento, foi acostada a manifestação da Comissão de Processo Administrativo de Tomada de Contas Especial, no qual cumpre extrair:

Foi apresentada uma justificativa pelo Tomador das Contas, à fls. 14, informando que 95% (noventa e cinco por cento) da obra estavam concluídos, que houve solicitação para alteração do projeto, de novo aditivo de prazo, e a devolução do saldo remanescente no valor de R\$ 106.655,66 (cento e seis mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e seis centavos).

Foi apresentado um resumo financeiro, pelo Controle Interno de Convênios, por intermédio do SIT/TCE (Sistema Integrado de Transferências) fls. 16/18, evidenciando que 93,82% (noventa e três vírgula oitenta e dois por cento) da obra estavam finalizados, a um custo de R\$ 1.454,192,91 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, cento e noventa e dois reais e noventa e um centavos), com um saldo disponível no valor de R\$ 95.807,09 (noventa e cinco mil, oitocentos e sete reais e nove centavos)”

Consultando o SIT nº 5820, tem-se o registro reiterado pela SEED, do qual se extrai que o Município, em janeiro de 2015, restituiu ao Poder Público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concedente, o valor da diferença entre o percentual executado e registrado no SIT, de 93,82%, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira⁵ dos recursos recebidos.

Em sede de defesa, os gestores municipais reiteradamente sustentaram que as divergências apuradas decorreram de falhas no projeto, identificadas desde o início da obra, como a não previsão dos necessários aterro e nivelamento do terreno, sistema de prevenção de incêndios e de descarga atmosférica, dentre outros, os quais foram efetivamente executados pela contratada, falhas estas que não foram refutadas pelo concedente dos recursos.

Ademais, colacionaram os agentes públicos municipais documentos destinados a comprovar a conclusão da obra, sendo de destacar as fotos (peça 43, p. 21-24), o Certificado de Vistoria do Corpo de Bombeiros do Paraná (peça 43, p. 8-9), o credenciamento do estabelecimento de ensino, com autorização de regular funcionamento sem qualquer ressalva, emitido pela própria Secretaria de Estado de Educação (peça 43, p. 10-13 e 18-20), e o Termo de Aceitação de obra expedido pela Secretaria de Planejamento do Município, em 09/11/2015 (peça 43, p. 4).

As manifestações de defesa da SEED (peça 32, 77, 142) na verdade corroboraram as informações prestadas pelo ente público municipal e seus gestores.

Inobstante tenha a SEED instaurado o procedimento de tomada de contas especial (peças 01-07), não adotou qualquer providência no sentido de qualificar e quantificar algum dano, sendo que, apesar de não ter concedido o Termo de Conclusão da Obra, certificou em 2016 que a escola se encontrava apta ao regular funcionamento, sem ressalvas (peça 43, p. 10-13 e 18-20). Também não qualificou nem quantificou as obras adicionais presumidamente realizadas – o que se depreende do seu silêncio face as alegações do tomador dos recursos – realizadas pela empresa contratada pelo Município para a adequação das falhas apuradas no projeto de autoria a própria Pasta.

Veja-se que somente em 24/09/2020 foi instaurado procedimento interno do qual decorreu a Medição de Encerramento (peça 143, p. 118-161) realizada pela FUNDEPAR depois de mais de cinco anos do início da utilização da obra, e que atestou a execução de apenas 92,57% do objeto pactuado. Ou seja, não foram consideradas, nessa medição, substituições, alterações e/ou complementações ao Projeto original da SEED. Igualmente, foram desconsideradas as obras de adequação do terreno e outras necessárias para viabilizar o projeto da SEED ao terreno no qual a obra foi implantada, argumentação sobre a qual não houve refutação por parte do concedente dos recursos.

Mesmo ante a conclusão da Medição de Encerramento de que 92,57% da obra teria sido executada, e não 100%, não foi indicada pela SEED, em sua manifestação conclusiva, a ocorrência de dano, as respectivas responsabilidades, ou a inadequação do valor restituído ao Estado pelo Município ao final da vigência do convênio (peça 142).

Em face dos fatos apresentados e documentados, impõe-se o reconhecimento de que a obra foi efetivamente concluída, não sendo razoável julgar irregulares as contas em razão da indicação, nem devidamente qualificada nem quantificada, de pequenas diferenças em relação ao projeto original da SEED.

⁵ Que alcançaram o valor de R\$ 10.848,57.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, consigno primeiramente entender questionável a realização da Medição de Encerramento mais de cinco anos após o início da efetiva utilização da obra. O fato evidencia desídia por parte dos gestores do órgão concedente, e somente deixa de ser objeto de sancionamento neste procedimento, face à reiterada troca de gestores, o que dificulta a adequada aferição das responsabilidades.

Ademais, inobstante efetivamente não tenham sido esclarecidas a contento algumas divergências apuradas na fase final da execução do projeto (peça 07, p. 31), fato é que o concedente deixou de quantificar, já naquela oportunidade, e também ao longo da instrução desta Tomada de Contas, o suposto dano causado ao erário pela execução do objeto com pequenas diferenças quanto ao previsto no projeto original, o qual, consoante demonstrado pelo responsáveis municipais, precisou de adequações face a falhas identificadas após a licitação da obra.

Das defesas acostadas aos autos, evidencia-se que ocorreram falhas no acompanhamento da obra por parte do concedente, falhas estas apuradas também em outros procedimentos da mesma natureza (v.g. Processo 671143/15, SIT 5817), e nos quais se percebe que a SEED entregou aos tomadores dos recursos projetos pouco flexíveis, sem prever a necessária adequação ao terreno no qual seriam construídas ou ainda às necessidades de cada entidade.

Especificamente quanto às falhas no exercício do controle da execução do objeto do Convênio, atividade de competência da SEED/FUNDEPAR, destacou a unidade instrutiva:

(...) o relatório (de vistoria, peça 07) enviado pela SEED: 1) não identifica os eventuais responsáveis pela incompletude da obra; 2) não quantifica o possível débito, relativamente a cada um dos potenciais responsáveis, com a alusão de valores históricos, data de ocorrência e prováveis parcelas ressarcidas; 3) não apresenta o sinótico dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, correlacionado a cada um dos possíveis responsáveis que deram origem ao dano; 4) não traz informações sobre eventuais ações judiciais referentes aos fatos; 5) não disponibiliza parecer conclusivo quanto à comprovação do dano, sua correta quantificação e segura imputação de ressarcir - sobre cada um dos responsáveis." (Instrução nº 1243/21-CGE, peça 157)

De fato, os apontamentos de restrição lançados na Vistoria realizada em 2015 não estão claros.

A redação é dúbia, relatando "*itens não executados e/ou executados com materiais diferentes dos planilhados e em dimensões diferentes*" – não quantificando nem qualificando as alegadas divergências apuradas, o que seria indispensável para eventual contraposição entre o objeto contratado e o efetivamente executado.

Se por um lado não foi evidenciado dano, por outro, farta documentação acostada ao feito, é possível perceber que a obra para a qual foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

destinados recursos públicos estaduais pode até ter tido uma execução ligeiramente diferente das especificações previamente estabelecidas, mas foi adequadamente concluída e se encontra em pleno funcionamento. Nesse sentido, a manifestação da unidade instrutiva:

É inegável que na escola em questão, onde antes havia 213,12 m² de área construída, houve um acréscimo de 1.808,06 m², resultando numa área total de 2.021,18m², conforme atesta documento extraído do eCAC da Receita Federal em 29/03/2017 (peça 52).” (peça 57, p. 07)

Também deve ser reconhecida como suficiente a restituição procedida pelo tomador de recursos, em 27/01/2015, no valor de R\$ 106.655,66. O valor foi calculado tendo em conta o valor das despesas do Convênio lançadas no SIT, no percentual de 93,82%, correspondente a R\$ 1.454,192,91, e o cálculo da restituição levou em consideração o total recebido acrescido dos rendimentos de aplicação financeira decorrentes. Foi devidamente esclarecido que tal restituição foi realizada antes da conclusão total da obra, exigindo assim o investimento de recursos financeiros municipais, face à indisponibilidade da certidão liberatória do Município, emitida por este Tribunal, o que impossibilitou a prorrogação do Convênio.

Evidenciada a conclusão da obra, a realizada Medição de encerramento, ainda que intempestiva, pela FUNDEPAR (peça 143), e a restituição dos valores correspondentes ao percentual não executado à época da vigência do convênio, cumpre rejeitar expressamente o pedido ministerial de realização de nova auditoria a ser realizada pela COP. A abertura de novo trabalho de auditoria traria pouco proveito, vez que não seria possível aferir, com grau de certeza necessário para a imputação de quaisquer responsabilidades, eventual dano decorrente das pequenas restrições e diferenças apontadas à época dos fatos sem a adequada qualificação e quantificação.

Ademais, o Parecer nº 241/22 – 7PC (peça 161) opinou pela abertura de nova tomada de contas extraordinária, para apuração de danos e responsabilidades decorrentes do fato de o Município de União da Vitória ter sido condenado à revelia no processo de cobrança movido pela empresa executora da obra.

Entendo não haver, *a priori*, indício de improbidade administrativa nos fatos noticiados, nem mesmo na ação de cobrança movida contra o Município pela Empresa José Iroze Mendes de Moura Jr. & Cia Ltda. (peças 139-140). Isso porque os valores judicialmente cobrados decorreram de serviços executados e não pagos pelo Município (peça 139), sendo que no que tange à execução da obra da Escola Municipal, foi expressamente noticiado pelos gestores municipais à época dos fatos que, uma vez que a SEED/PR se negou a aprovar os aditivos requeridos para adequação da obra⁶, tais valores não foram adimplidos pelo Município quando cobrados pela empresa, o que inclusive levou ao abandono da obra quando esta estava quase concluída. E, inobstante decidida a ação à revelia, o douto julgador da causa evidenciou que os autos de cobrança foram instruídos com documentos hábeis a

⁶ Conforme afirmação do então gestor: “(...) **na condição de prefeito municipal de 2013 a 2016 não pagou nenhum valor a mais do que o previsto o contrato original**, limitando-se a encaminhar a SEED/PR os pleitos de aditivo da empresa contratada para executar a obra, os quais foram negados pela mesma.” (peça 43, p. 02)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstrar de forma inequívoca a existência do crédito requerido e o direito do autor (peça 140).

Portanto, sem outros indícios que indiquem a ocorrência de irregularidade da qual tenha decorrido dano ao erário, que não a informação de que não foi promovida contestação na Ação de Cobrança movida pela empresa que prestou os serviços e não foi prontamente remunerada pelo poder público contratante, sendo o Município condenado a pagar valores efetivamente devidos, não se justifica a instauração de nova Tomada de Contas Extraordinária.

Caso, *a contrário sensu*, seja considerado pelo duto órgão julgador pertinente e oportuno o deferimento do pleito ministerial, entendo que o mesmo deveria submeter-se ainda ao crivo da Coordenadoria Geral de Fiscalização, para avaliar a possibilidade de inclusão do objeto nos procedimentos de fiscalização a serem instaurados por este Tribunal.

Face ao acima exposto, e levando especialmente em conta que, transcorridos mais de cinco anos desde que a obra foi dada por concluída, sem qualquer questionamento acerca de sua funcionalidade, e também sem qualquer questionamento quanto à correção do valor de restituição feita pelo Município, o apontamento não deve ser causa de irregularidade das contas

Por outro lado, reconhecendo que a conclusão da obra se deu após o prazo de vigência do Convênio, e, com execução de apenas 92,57% do projeto original elaborado pela SEED, sendo que as alterações procedidas, ainda que necessárias, não foram especificadas nem devidamente quantificadas durante a execução da obra, e tampouco no processo de prestação de contas, o apontamento deve ser causa de ressalva.

Conclusão: item convertido em ressalva

B) Ausência de Certidão Negativa de Débito do INSS, conforme art. 33, j, da Resolução 03/2006 deste Tribunal.

Não foi apresentada pelos interessados a Certidão Negativa de Débito do INSS, conforme exigia o art. 33, j, da Resolução 03/2006 deste Tribunal.

O apontamento foi objeto de diversas manifestações por parte dos responsáveis (peças 43, 45, 89, 91, 116, 138), sem que o ente publico tenha logrado regularizar a questão.

A unidade técnica e o Ministério Público propõe que o item seja causa da irregularidade das contas, entendimento do qual divirjo, por entender que restou evidenciado não apenas o adequado controle, por parte do Município, quanto ao adimplemento das verbas previdenciárias devidas pela empresa contratada, como também o esforço em obter referido documento junto à empresa responsável pela execução da obra.

De fato, foi contundentemente comprovado no feito: o pagamento das parcelas devidas ao INSS, mediante a juntada das cópias dos comprovantes de pagamento previdenciários feitos pela contratada (peça 51), o cálculo da contribuição devida (peça 51, p. 10), o valor dos pagamentos sobre o qual a contribuição foi calculada, com a juntada das respectivas notas fiscais (peça 49) além do comprovante de matrícula da obra junto ao Cadastro específico do INSS – CEI (peça 52). Tais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

documentos evidenciam a ausência de débitos previdenciários da obra e a não configuração de desídia dos gestores quanto a obtenção da CND da obra.

Ora, a Certidão Negativa de Débito (CND) específica da obra, destinada a atestar o atendimento a todos os procedimentos legais, trabalhistas e previdenciários durante a execução da obra, **é documento imprescindível para a averbação da obra no Registro de Imóveis.**

A matrícula CEI (Cadastro Específico do INSS) identifica a obra perante a Previdência e o CNIS, devendo ser requerida assim que a obra é iniciada, e por projeto, incluindo todas as obras nele previstas. No CEI são registrados os recolhimentos do INSS devidos em razão das contratações de pessoal realizadas para a execução de cada obra, o que permitirá, quando de sua finalização, a averbação no registro de imóveis.

De fato, quando do requerimento do registro imobiliário, é exigido do proprietário a CND da obra, possibilitando a consulta ao CNIS para verificação, de acordo com as características da construção - área construída, padrão de execução da obra, dentre outros - se foram recolhidos os valores mínimos devidos ao INSS, e que devem ser informados na GFIP/SEFIP. A Receita Federal somente fornece a CND específica quando os valores informados e recolhidos se encontrem de acordo com o exigido.

A CND da Obra somente é concedida após a conclusão da obra e a posterior apresentação da DISO – Declaração e Informação Sobre Obra de Construção Civil, por qualquer dos responsáveis indicados na lei, incluindo o proprietário do imóvel⁷, o que acabou sendo dificultado pela empresa José Iroze Mendes de Moura Jr. & Cia Ltda., que negou-se ao fornecimento do documento em razão do inadimplemento do município quanto à parcelas efetivamente executadas da obra (e que, consoante acima tratado, ensejaram a propositura de Ação de Cobrança face ao Município).

Neste Tribunal, esse documento passou a ser pressuposto da regularidade das contas envolvendo a realização de obras a partir da emissão da Súmula 04⁸, a qual tem sido reiteradamente afastada por decisões desta Corte⁹.

De fato, ainda que a CND da obra seja relevante para fins do Registro Imobiliário dos bens públicos, com base nos quais inclusive deve ser feita a apuração

⁷ Nos termos do art. 339, da Instrução Normativa RFB nº 971/2009:

“Art. 339. Para regularização da obra de construção civil, o proprietário do imóvel, o dono da obra, o incorporador pessoa jurídica ou pessoa física, ou a empresa construtora contratada para executar obra mediante empreitada total deverá informar à RFB os dados do responsável pela obra e os relativos à obra, mediante utilização da Declaração e Informação sobre Obra (DISO), disponível no sítio da RFB na Internet, no endereço <http://www.receita.fazenda.gov.br>. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1477, de 03 de julho de 2014)”

⁸ “SÚMULA Nº 04 - Comprovação da regularidade fiscal da empresa em licitações. A comprovação da regularidade fiscal da empresa, na fase de habilitação em processo licitatório, não elide a necessidade de apresentação da Certidão Negativa de Débito específica da obra, emitida pelo INSS, para aprovação das contas em processos pendentes de julgamento, contratados a partir de 10 de janeiro de 2005. Os demais processos, anteriores à 1º de janeiro de 2005, em trâmite neste Tribunal, poderão ser aprovados com ressalva.”

⁹ Dentre as quais: Acórdão nº 569/20 S1C, Acórdão nº 1047/19 – S1C, Acórdão 2164/17 – S1C, Acórdão nº 1050/16 – STP, Acórdão nº 8257/14 – STP, Acórdão nº 8209/14 – S2C, Acórdão nº 1516/15 - STP, Acórdão nº 3862/14 – S1C, Acórdão nº 1242/14 - STP, Acórdão Nº 4679/13 – S2C, Acórdão nº 955/14 – S1C, Acórdão nº 3538/13 - S1C, Acórdão nº 1810/13 - S1C, Acórdão nº 1040/09 – STP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos ativos de cada ente, de acordo com as Normas de Contabilidade pública mais atualizadas, fato é que, desde a manifestação da Advocacia-Geral da União, contida no Parecer AC – 55/2006¹⁰, o qual recebeu efeitos vinculantes para a Administração Pública Federal, após aprovação pelo Presidente da República, a ausência desse documento não mais tem por consequência a possibilidade de imputação de responsabilidade solidária à administração Pública, razão pela qual inclusive já me manifestei pela necessária revisão da Súmula nº 04.

Assim, na medida em que a CND específica da obra não se destina a atestar a regularidade fiscal, exigida no artigo 195, § 3º, da Constituição da República, eis que não declinada contida no artigo 1º, do Decreto nº 6.106, de 30 de abril de 2007¹¹, seu objetivo principal é a regularização dos registros imobiliários, de modo que o apontamento pode ser causa de ressalva neste procedimento, e também de emissão de determinação ao Município de União da Vitória, para que, no prazo de 90 dias, comprove nestes autos a averbação da obra objeto da transferência em exame na matrícula do imóvel.

Conclusão. Item convertido em ressalva, com emissão de determinação ao Município de União da Vitória.

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

2.1. julgar regulares com ressalvas, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, as contas de transferência voluntária tomadas em procedimento especial, relativas a repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Educação – SEED ao Município de União da Vitória, para a execução do **Termo de Convênio nº 2920110525** (SIT 5820), com vigência de 30/12/2011 a 31/12/2014, tendo por objeto a construção da Escola Municipal Judith Goss de Lima (1880m²), em razão de:

a) conclusão da obra após o prazo de vigência do Convênio, com execução de 92,57% do projeto arquitetônico elaborado pela SEED, concluído e em

¹⁰ “36. Portanto, atualmente, e desde 1º.02.1999 (Lei nº 9.711/98, art. 29), o quadro em relação à contratação de obras de engenharia civil pela Administração Pública, quanto à responsabilidade pelo pagamento das contribuições previdenciárias decorrentes do contrato, é o seguinte:

- a **Administração Pública não responde, nem solidariamente, pelas obrigações para com a Seguridade Social devidas pelo construtor ou subempreiteira contratados para a realização de obras de construção, reforma ou acréscimo, qualquer que seja a forma de contratação, desde que não envolvam a cessão de mão-de-obra**, ou seja, desde que a empresa construtora assuma a responsabilidade direta e total pela obra ou repasse o contrato integralmente (Lei nº 8.212/91, art. 30, VI e Decreto nº 3.048/99, art. 220, § 1º c/c Lei nº 8.666/93, art. 71);

- a **Administração Pública contratante de serviços de construção civil executados mediante cessão de mão-de-obra deve reter onze por cento do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher a importância retida até o dia dois do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, em nome da empresa contratada, cedente da mão-de-obra** (Lei nº 8.212/91, art. 31)¹⁰.”

¹¹ Art. 1º A prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional será efetuada mediante apresentação de: I - certidão específica, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, quanto às contribuições sociais previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, às contribuições instituídas a título de substituição e às contribuições devidas, por lei, a terceiros, inclusive inscritas em dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social e da União, por ela administradas; II - certidão conjunta, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, quanto aos demais tributos federais e à Dívida Ativa da União, por elas administrados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

funcionamento com alterações não especificadas nem devidamente qualificadas e quantificadas no processo de prestação de contas;

b) não apresentação da CND específica da obra construída;

2.2. determinar ao Município de União da Vitória que, no prazo de 90 dias a contar da publicação desta decisão, comprove nestes autos a averbação da obra objeto da transferência em exame na matrícula do imóvel;

2.3. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I. julgar **regulares com ressalvas**, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, as contas de transferência voluntária tomadas em procedimento especial, relativas a repasses efetuados pela Secretaria de Estado da Educação – SEED ao Município de União da Vitória, para a execução do **Termo de Convênio nº 2920110525** (SIT 5820), com vigência de 30/12/2011 a 31/12/2014, tendo por objeto a construção da Escola Municipal Judith Goss de Lima (1880m²), em razão de:

a) conclusão da obra após o prazo de vigência do Convênio, com execução de 92,57% do projeto arquitetônico elaborado pela SEED, concluído e em funcionamento com alterações não especificadas nem devidamente qualificadas e quantificadas no processo de prestação de contas;

b) não apresentação da CND específica da obra construída;

II. **determinar** ao Município de União da Vitória que, no prazo de 90 dias a contar da publicação desta decisão, comprove nestes autos a averbação da obra objeto da transferência em exame na matrícula do imóvel;

III. **Determinar**, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de maio de 2022 – Sessão Virtual nº 8.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente