



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 403380/20

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IPIRANGA

INTERESSADO: EDELICIO LUIZ DE ALMEIDA TUPICH, ERICKSON LUIS SCHARNESKI, H.R. ROOS LTDA, HENDRION RAFAEL ROOS, LUIZ CARLOS BLUM, MUNICÍPIO DE IPIRANGA, ODILON LABAS JUNIOR

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1324/22 - Segunda Câmara

EMENTA: Tomada de Contas Extraordinária relativa à execução de obras de reforma da Unidade Básica de Saúde – Ausência de adoção de medidas de fiscalização por parte do Prefeito (devidamente informado acerca da situação pelo fiscal do contrato), o que possibilitou a celebração de três termos aditivos de prazo sem devida motivação, a ausência de aplicação de sanções à empresa contratada, bem como a alteração de projeto de engenharia sem procedimento administrativo envolvendo a elaboração de parecer técnico – Irregularidade de contas, aplicação de multa administrativa e expedição de recomendação.

1. RELATÓRIO

O Dr. Odilon Labas Júnior (OAB/PR 76.809) formalizou, na qualidade de cidadão, denúncia em desfavor do Município de Ipiranga, da Empresa 'MB EMPREENDIMENTO LTDA', bem como de agentes ligados a ambos, em razão de supostas impropriedades perpetradas em procedimentos atinentes à execução de obras de reforma da Unidade Básica de Saúde da Localidade de Coatis.

Aduz o Proponente, em síntese, que: foram realizados diversos aditivos ao contrato sem as devidas justificativas técnicas e jurídicas, bem como sem comprovação documental das causas indicadas; os aditivos foram formalizados intempestivamente (isto é, quando a vigência do contrato já havia expirado); a extensão de prazo prevista nos aditivos era desarrazoada, concedendo-se prorrogações muito alongadas se comparadas ao prazo inicialmente previsto para a realização completa da obra; o Engenheiro do Município indicou inúmeras inconsistências entre as obras previstas e as executadas, assim como o abandono da obra; inobstante não haver a Empresa cumprido as obrigações ajustadas, nenhuma penalidade foi imputada e nem houve retenção da garantia.

Conclusivamente, requereu a apuração das questões e a aplicação das penalidades cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em análise inaugural contida no Despacho 538/20-GCFAMG (Peça 18): recebi a denúncia, determinei seu processamento como tomada de contas extraordinária e determinei a citação dos Srs. Luiz Carlos Blum (Prefeito de Ipiranga gestão 2017/2020), Erickson Luis Scharneski (Fiscal do Contrato), Edelcio Luiz de Almeida Tupich (Controlador Interno do Município), da Empresa 'MB EMPREENDIMENTO LTDA' e de seu Representante, Sr. Hendrion Rafael Roos, pra apresentação de esclarecimentos e de defesa.

Realizadas as comunicações devidas, foram carreadas manifestações nos seguintes sentidos:

- Srs. Luiz Carlos Blum e Erickson Luis Scharneski (Peças 30/35): a obra deveria se iniciar em 25.03.19, mas teve de ser adiada em decorrência de período de chuvas, havendo sido celebrado aditivo em 22.05.2019; o Município teve de notificar a empresa contratada para retomar os trabalhos, o que só ocorreu em 24.06.19, havendo a Secretária de Saúde solicitado novo aditivo; as obras andavam em ritmo mais lento que o esperado e a Secretaria de Saúde propôs a inclusão de nova sala no projeto, havendo sido proposto mais um aditivo para deliberação; em setembro a empresa foi notificada para a adequação de alguns serviços ao projeto; em outubro houve aditamento de valor (R\$ 14.002,97) para construção de mais uma sala; em dezembro a empresa foi novamente notificada em razão da demora no andamento das obras; finalmente, em 28.01.2020 foi concluído que a obra estava pronta para uso; *“Todos os serviços aditados foram executados e serviços que não foram executados, mas que não influenciaram a funcionalidade da obra, foram glosados do contrato. As notificações a empresa sempre foram feitas para que a empresa não paralisasse a obra e que os serviços fossem feitos de acordo com o projeto, sempre dando o direito de defesa a empresa”*;

- Sr. Edelcio Luiz de Almeida Tupich (Peças 40/41): o processo licitatório prévio à contratação foi encaminhado para exame do Controle Interno, estando revestido de todas as formalidades legais; e os aditivos contratuais não foram remetidos para verificação do Controle Interno, apesar de o setor jurídico expressamente requerer manifestação do órgão de fiscalização em relação ao sexto aditivo;

- Sr. Luiz Carlos Blum (Peças 50/56): repisados os argumentos já lançados em manifestação anterior, acrescentando que *“nenhum pagamento pode ser considerado desídia ou gestão antieconômica do gestor, pois tais pagamentos decorrem de procedimentos onde se fazia extremamente necessário e em benefício ao Município”* e que tomadas de contas extraordinárias apenas podem ser instauradas quando verificado prejuízo o Erário.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 1563/22 – Peça 59) opina pela procedência parcial da tomada de contas e pela aplicação de três multas administrativas ao Sr. Luiz Carlos Blum:

2.1. ACHADO Nº 1 – EMISSÃO DE TERMO ADITIVO APÓS O FIM DO PRAZO DE VIGÊNCIA E EXECUÇÃO DO CONTRATO.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 62/2019 – que prorrogou o período de execução do objeto – foi celebrado após 4 dias (04/06/2019) do fim do prazo previsto contratualmente (31/05/2019).

(...)

Dito isso, verifica-se que o presente ajuste corresponde à condição do contrato por escopo, uma vez que possui um objeto específico que deveria ter sido entregue à Administração dentro do prazo previamente definido no contrato. Portanto, embora não adequada a prorrogação do prazo de execução após o exaurimento do prazo inicialmente estabelecido, as celebrações dos termos aditivos de dilação do prazo mostraram-se indispensáveis à conclusão da obra e, consequentemente, à garantia de atendimento ao interesse público.

(...)

Logo, considerando o interesse público envolvido (entrega à população local de unidade de saúde reformada) e que essa circunstância não causou dano ao erário, esta Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM conclui pela regularidade do item, sem a necessidade de aplicação de multa a qualquer dos envolvidos na formalização dos termos aditivos em discussão.

2.2. ACHADO Nº 2 – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA E COMPROVAÇÃO PARA A SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO.

(...) diante da comprovação da superveniência de fato excepcional – consistente na impossibilidade de realizar a troca do telhado da unidade de saúde por causa da elevada quantidade de chuva no período inicial de execução da obra - esta coordenadoria entende que a prorrogação realizada no primeiro termo aditivo está devidamente justificada.

Todavia, o mesmo não se pode dizer em relação às prorrogações efetuadas nos termos aditivos subsequentes, pois, como bem apontado pelo denunciante, não houve comprovação dos motivos alegados pela empresa contratada para os sucessivos pedidos de adiamento do prazo de execução, em desconformidade com a orientação normativa constante no art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/1990.

(...)

Nesse sentido, a celebração do Segundo, Terceiro e Quarto Termos Aditivos decorreu não de um fato superveniente e imprevisível às partes contratantes, tampouco de um planejamento falho do período de execução da obra, mas, aparentemente, de uma conduta displicente da empresa contratada em relação à execução dos serviços, haja vista que as justificativas apresentadas pela contratada são rasas e insuficientes para demonstrar a motivação do pedido de prorrogação.

(...)

2.3. ACHADO Nº 03 – DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA CONTRATUAL QUE DETERMINA A APLICAÇÃO DE SANÇÕES À EMPRESA.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) tem razão o denunciante quando sustenta que a Administração Pública foi complacente com os descumprimentos contratuais por parte da empresa MB EMPREENDIMENTO LTDA, uma vez que deixou de instaurar procedimento administrativo para apuração das sanções aplicáveis às seguintes violações ao contrato: a) atraso injustificado na conclusão da obra; b) situação de abandono noticiada pelo fiscal do contrato e c) má execução dos serviços, decorrente da instalação defeituosa de tubulações e problemas no esgoto.

As informações trazidas pelo fiscal do contrato, no Relatório acostado à peça 35, corroboram a anuência da Administração Pública com o descumprimento contratual. Segundo seu relato, após o primeiro aditamento para prorrogação do prazo, foi preciso, por duas vezes, notificar a contratada para que retornasse aos trabalhos. E, mesmo depois de retomar as obras, a empresa precisou ser notificada tanto sobre a necessidade de realizar ajustes em serviços que não estavam sendo executados em conformidade com o contrato quanto acerca da lentidão no andamento da obra.

(...)

Embora o fiscal do contrato tenha expedido diversas notificações à contratada acerca das irregularidades cometidas no decorrer da obra (peça 12) e, posteriormente, comunicado ao Prefeito sobre a necessidade de se tomar as providências cabíveis quanto as adversidades encontradas para compelir a empresa a executar os serviços dentro dos prazos previstos no contrato e aditivos de prorrogação (Anexo 6, da peça 33), nenhuma atitude foi tomada no sentido de sancioná-la.

A propósito, a Administração Pública se manteve inerte mesmo diante do Ofício nº 53/2019, que solicitava o cancelamento do contrato (Anexo 9, da peça 33) devido à inobservância dos prazos previstos e à execução dos serviços fora dos parâmetros técnicos e de qualidade inicialmente acordados.

(...)

2.4. ACHADO Nº 04 - ALTERAÇÃO DO PROJETO SEM A FUNDAMENTAÇÃO EM TERMO ADITIVO PREVIAMENTE FORMALIZADO.

(...) sustenta o denunciante que, apesar do quarto termo aditivo – celebrado em 27/09/2019 - prever a prorrogação do prazo em razão da alteração do projeto inicial, essa modificação apenas foi formalizada no quinto termo aditivo, em 01/11/2019, o que, no seu entendimento, caracterizaria celebração de aditivo com efeitos retroativos.

Todavia, esclarece o fiscal do contrato, em sede de contraditório (peça 35), que a alteração no projeto decorreu de um pedido da Secretaria Municipal de Saúde para que mais uma sala de enfermeiras fosse adicionada na respectiva unidade de saúde e que essa solicitação da municipalidade motivou o pedido de prorrogação do prazo (objeto do quarto termo aditivo), uma vez que era necessário



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

maior tempo para a análise acerca da viabilidade de aumento da obra ou readequação de algumas salas.

(...)

Contudo, convém observar que a jurisprudência do TCU caminha no sentido de estabelecer que as modificações do projeto licitado devam ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique devidamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que, a propósito, devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, assim como caracterizar a natureza superveniente das alterações em relação ao momento da licitação.

Nesse sentido, esta equipe técnica entende que a prefeitura não atendeu às exigências legais e jurisprudenciais atinentes à alteração do projeto original, porque, embora o valor relativo à execução dos novos serviços pareça ter sido previamente pactuado no quinto termo aditivo, o procedimento administrativo correspondente ao aditamento (peça 13) carece de melhor justificativa e apresentação de parecer técnico a fundamentar a legalidade do ajuste.

O Ministério Público de Contas (Parecer 426/22-5PC – Peça 60) acolheu integralmente as conclusões da Unidade Técnica.

2. VOTO

Preliminarmente, considerando alegações do Sr. Luiz Carlos Blum, cumpre destacar que a instauração de tomada de contas extraordinária não é devida apenas em caso de dano ao Erário, sendo plenamente possível sua efetivação a partir de denúncias, senão vejamos o que dispõe o RITCE/PR:

Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de:

I - não cumprimento dos prazos fixados em lei, neste Regimento e demais atos normativos do Tribunal, para o encaminhamento de documentos, dados e informações;

II - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

(...)

Art. 278. A denúncia e representação tramitarão em regime de urgência, devendo:

(...)

§ 3º O Conselheiro Relator poderá converter a denúncia e a representação em processo de tomada de contas extraordinária.

Considerando que a ausência de adoção de medidas visando à conclusão de obra pode ser entendida como ato ilegítimo em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção (ou até de ato do qual resulte dano ao Erário), reputo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plenamente justificada a determinação de processamento do feito como tomada de contas extraordinária.

Quanto ao mérito, a análise a seguir elaborada será realizada nos mesmos moldes da didática exposição da Coordenadoria de Gestão Municipal, cuja manifestação adoto como causa de decidir, divergindo apenas quanto à penalização dos agentes envolvidos, consoante passo a expor.

2.1 Emissão de termo aditivo após o fim do prazo de vigência e de execução do contrato

A falta reside no fato de que *“o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 62/2019 – que prorrogou o período de execução do objeto – foi celebrado após 4 dias (04/06/2019) do fim do prazo previsto contratualmente (31/05/2019)”*.

Não olvido que o procedimento adotado pelo Município é defeituoso, porém, há de se ponderar que a solução de continuidade se deu por período curto, além de que *“as celebrações dos termos aditivos de dilação do prazo mostraram-se indispensáveis à conclusão da obra e, conseqüentemente, à garantia de atendimento ao interesse público”*.

Dentro de tal contexto, parece-me razoável que a questão seja objeto de mera recomendação ao Município para aprimoramento de seus procedimentos

2.2. Ausência de justificativa e comprovação para a solicitação de prorrogação do prazo de execução da obra

Excetuando-se o primeiro aditivo (em relação ao qual comprovada a impossibilidade de continuação das obras durante período de fortes chuvas), o quinto e o sexto aditivos (necessários para implementação de alterações na obra requeridas pela própria Municipalidade), verifica-se que foram celebrados três termos aditivos de prazo sem que houvesse sido apresentadas justificativas adequadas.

Tais termos aditivos decorreram não de *“fato superveniente e imprevisível às partes contratantes, tampouco de um planejamento falho do período de execução da obra, mas, aparentemente, de uma conduta displicente da empresa contratada em relação à execução dos serviços, haja vista que as justificativas apresentadas pela contratada são rasas e insuficientes para demonstrar a motivação do pedido de prorrogação”*.

Aliás, as próprias justificativas arroladas pelo Prefeito Luiz Carlos Blum e pelo Engenheiro Erickson Luis Scharneski (no sentido de que a empresa contratada recorrentemente estava com o andamento das obras em atraso, além de não atender todas as especificações do projeto, requerendo seguidas notificações) acabam por militar em seu desfavor em relação à presente questão, pois apenas evidenciam que os aditivos encontram causa na desídia da contratada.

Ainda que a questão, aparentemente, não denote gravidade, insta salientar que as obras sofreram atraso de mais de um ano em relação à previsão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inicial, o que trouxe prejuízo à comunidade no que tange ao atendimento na área da saúde, devendo ser causa de aplicação de multa administrativa ao Prefeito Luiz Carlos Blum, o qual teve notório conhecimento dos problemas e, salvo máxima vênia, teve atuação por demais tolerante.

O Sr. Erickson Luis Scharneski, fiscal da obra, por sua vez, não deve ser penalizado, pois solidamente comprovado que verificou as inconsistências de responsabilidade da empresa contratada e levou ao devido conhecimento superior (do Prefeito Luiz Carlos Blum).

2.3. Descumprimento de cláusula contratual que determina a aplicação de sanções à empresa

Como bem colocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, não foram poucos, muito menos sutis, os problemas identificados no decorrer dos trabalhos: *“a) atraso injustificado na conclusão da obra; b) situação de abandono noticiada pelo fiscal do contrato e c) má execução dos serviços, decorrente da instalação defeituosa de tubulações e problemas no esgoto”*.

Sem prejuízo das recorrentes impropriedades, que redundaram, inclusive, em sugestão de cancelamento do contrato, a Administração Municipal adotou providências pouco vigorosas (seguidas notificações da empresa), possibilitando, consoante verificado no item anterior, atraso de mais de um ano em relação à previsão inicial das obras, o que trouxe prejuízo à comunidade no que tange ao atendimento na área da saúde.

Apesar de as questões poderem ser tratadas em aspectos diferentes, parece-me que a multa administrativa suscitada no item anterior deve englobar a falta em questão, penalizando o Prefeito Luiz Carlos Blum pela incúria na fiscalização da obra em exame de modo geral.

2.4. Alteração do projeto sem a fundamentação em termo aditivo previamente formalizado

Novamente irretocáveis os apontamentos da Coordenadoria de Gestão Municipal, uma vez que o Município *“não atendeu às exigências legais e jurisprudenciais atinentes à alteração do projeto original, porque, embora o valor relativo à execução dos novos serviços pareça ter sido previamente pactuado no quinto termo aditivo, o procedimento administrativo correspondente ao aditamento (peça 13) carece de melhor justificativa e apresentação de parecer técnico a fundamentar a legalidade do ajuste”*.

Porém, novamente, entendo que aplicação de uma única penalidade se mostra razoável para penalizar o Prefeito Luiz Carlos Blum, cuja conduta, de acordo com as evidências constantes dos autos, passou ao largo das cautelas que são minimamente exigíveis de um gestor quando da fiscalização da aplicação de recursos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

- julgar regulares as contas extraordinariamente tomadas do Sr. Erickson Luis Scharneski quanto à execução de obras de reforma da Unidade Básica de Saúde da Localidade de Coatis;

- julgar irregulares as contas extraordinariamente tomadas do Sr. Luiz Carlos Blum quanto à execução de obras de reforma da Unidade Básica de Saúde da Localidade de Coatia, considerando imprópria a ausência de adoção de medidas de fiscalização, o que possibilitou (em ofensa aos princípios regentes da atividade administrativa, dentre os quais o princípio da eficiência) a celebração de três termos aditivos de prazo sem devida motivação, a ausência de aplicação de sanções à empresa contratada, bem como a alteração de projeto de engenharia sem procedimento administrativo envolvendo a elaboração de parecer técnico;

- aplicar ao Sr. Luiz Carlos Blum a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da LC/PR 113/05, em razão da ausência de adoção de medidas de fiscalização, o que possibilitou (em ofensa aos princípios regentes da atividade administrativa, dentre os quais o princípio da eficiência) a celebração de três termos aditivos de prazo sem devida motivação, a ausência de aplicação de sanções à empresa contratada, bem como a alteração de projeto de engenharia sem procedimento administrativo envolvendo a elaboração de parecer técnico;

- recomendar ao Município de Ipiranga que analise detidamente as questões tratadas neste feito e adote medidas visando à implementação de seus procedimentos, evitando a reincidências nas falhas observadas;

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros de estilo.

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:

- julgar regulares as contas extraordinariamente tomadas do Sr. Erickson Luis Scharneski quanto à execução de obras de reforma da Unidade Básica de Saúde da Localidade de Coatis;

- julgar irregulares as contas extraordinariamente tomadas do Sr. Luiz Carlos Blum quanto à execução de obras de reforma da Unidade Básica de Saúde da Localidade de Coatia, considerando imprópria a ausência de adoção de medidas de fiscalização, o que possibilitou (em ofensa aos princípios regentes da atividade administrativa, dentre os quais o princípio da eficiência) a celebração de três termos aditivos de prazo sem devida motivação, a ausência de aplicação de sanções à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empresa contratada, bem como a alteração de projeto de engenharia sem procedimento administrativo envolvendo a elaboração de parecer técnico;

- aplicar ao Sr. Luiz Carlos Blum a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da LC/PR 113/05, em razão da ausência de adoção de medidas de fiscalização, o que possibilitou (em ofensa aos princípios regentes da atividade administrativa, dentre os quais o princípio da eficiência) a celebração de três termos aditivos de prazo sem devida motivação, a ausência de aplicação de sanções à empresa contratada, bem como a alteração de projeto de engenharia sem procedimento administrativo envolvendo a elaboração de parecer técnico;

- recomendar ao Município de Ipiranga que analise detidamente as questões tratadas neste feito e adote medidas visando à implementação de seus procedimentos, evitando a reincidências nas falhas observadas;

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros de estilo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 28 de julho de 2022 – Sessão Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente