



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 583405/21
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ
INTERESSADO: BRUNA DOS SANTOS RUEDA, CRISTIANNE MARIA GOMES TAVARES DO NASCIMENTO, DEBORA TEMPORÃO DE AGUIAR RAMOS, DIONI ALEX BRANDT, GERALDO AUGUSTO TAQUES DE ARAUJO, HELLEN KEYLA SANTOS DA SILVA, HOPE CONSTRUTORA LTDA, MARCELO ELIAS ROQUE, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, TENILE CIBELE DO ROCIO XAVIER, VANDECY SILVA DUTRA
ADVOGADO / PROCURADOR: BRUNNA HELOUISE MARIN, FERNANDO ALMEIDA STRUECKER, LEONARDO SILVA GUIMARAES, LUIS ALBERTO HUNGARO, LUISA SANTIN GARCIA, RICARDO GNOATTO BOCCASANTA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3447/23 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Paranaguá. Obra pública. Concorrência nº 6/2020. Contrato nº 133/2020. Inserção intempestiva ou inadequada de informações no SIM-AM/PIT e/ou no Portal Municipal. Projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços. Irregularidades na condução de processo(s) licitatório(s) de obra(s) pública(s). Procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes. Voto Vencedor: Irregularidade das contas com aplicação de multa, imposição de restituição de valores, inclusão na lista dos responsáveis com contas irregulares e expedição de determinações e recomendações.

I. RELATÓRIO DO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária¹ proposta pela Coordenadoria de Obras Públicas – COP, tendo por objeto irregularidades

¹ Peça 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

detectadas em fiscalização² junto à obra pública licitada por intermédio da Concorrência nº 6/2020 do Município de Paranaguá, para “Reforma do Complexo Olímpico de Natação Nereu Gouveia”, da qual decorreu o Contrato nº 133/2020, firmado com a empresa Hope Construtora Ltda., no valor total de R\$ 4.959.488,30 (após dois aditivos) e prazo de vigência de 390 dias, contados da assinatura do contrato, ocorrido em 24/06/2020.

Foram apontadas as seguintes irregularidades:

- Achado 2: inserção intempestiva ou inadequada de informações no SIM-AM/PIT e/ou no Portal Municipal;
- Achado 3: projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços;
- Achado 4: irregularidades na condução de processo(s) licitatório(s) de obra(s) pública(s);
- Achado 5: procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes.

Com relação ao achado 5, foi apurado dano ao erário de R\$ 1.012,56, decorrente da ausência de aplicação dos descontos fornecidos pelo vencedor do processo licitatório quando da formalização do Aditivo nº 2, e de R\$ 143.024,63, em virtude do pagamento pelos serviços de pintura de proteção da estrutura metálica em desacordo com os efetivamente executados.

A responsabilidade restou imputada aos seguintes agentes:

- Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, responsável pelo SIM-AM, módulo obras públicas – com relação ao achado 2;
- Bruna dos Santos Rueda, responsável pela orçamentação da CP nº 6/2020 e pelo Termo de Referência da licitação – com relação aos achados 3 e 4;

² Relatório de Auditoria nº 7/2021-COP (Auditoria em Controles Internos de Obras Públicas – Município de Paranaguá) – peça 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Geraldo Augusto Taques Araujo, responsável pela orçamentação da CP nº 6/2020 – com relação ao achado 3;
- Vandecy Silva Dutra, responsável pelo Termo de Referência e pelo Edital da CP nº 6/2020 – com relação aos achados 3 e 4;
- Débora Temporão de Aguiar Ramos, responsável pelos aditivos contratuais, pelo projeto arquitetônico utilizado para licitação e pela fiscalização contratual – com relação aos achados 3 e 5;
- Tenile Cibele do Rocio Xavier, gestora do contrato e Secretária Municipal de Educação e Ensino Integral – com relação ao achado 5;
- Hope Construtora Ltda., responsável pela execução da obra – com relação ao achado 5;
- Dioni Alex Brandt, responsável técnico pela execução da obra – com relação ao achado 5;
- Hellen Keyla Santos da Silva, responsável legal pela empresa executora da obra – com relação ao achado 5.

A equipe técnica sugeriu a cominação de restituição do dano apurado, a aplicação de multas administrativa e proporcional ao dano e a expedição de determinações e recomendações.

Por meio do Despacho nº 1421/21-GCILB³, o feito foi convertido em Tomada de Contas Extraordinária, determinando-se a citação dos agentes apontados como responsáveis, assim como do Município de Paranaguá.

Todos os interessados apresentaram defesa, conforme petições e documentos juntados às peças 46-57, 58-63, 64-69 e 70-72.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, mediante a Instrução nº 2443/22⁴, entendeu por afastar a irregularidade relativa à ausência de aplicação

³ Peça 25.

⁴ Peça 77.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos descontos fornecidos pelo vencedor do processo licitatório quando da formalização do Aditivo nº 2, considerando que o dano ao erário apontado é inferior ao valor de alçada estabelecido pelo art. 1º, § 5º, da Resolução nº 60/2017⁵, e, no mais, manifestou-se pela procedência dos achados, com a aplicação das sanções e adoção das medidas propostas na inicial.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 592/22-3PC⁶, corroborou a conclusão da unidade técnica.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Conforme relatado, a presente Tomada de Contas Extraordinária trata de irregularidades detectadas em fiscalização junto à obra pública licitada por intermédio da Concorrência nº 6/2020 do Município de Paranaguá, para “Reforma do Complexo Olímpico de Natação Nereu Gouveia”, da qual decorreu o Contrato nº 133/2020, firmado com a empresa Hope Construtora Ltda., no valor total de R\$ 4.959.488,30 (após dois aditivos) e prazo de vigência de 390 dias, contados da assinatura do contrato, ocorrido em 24/06/2020.

Passo à análise individualizada de cada um dos quatro achados finais que ensejaram a instauração deste feito.

2.1. ACHADO 2: INSERÇÃO INTEMPESTIVA OU INADEQUADA DE INFORMAÇÕES NO SIM-AM/PIT E/OU NO PORTAL MUNICIPAL

A equipe técnica verificou que as informações prestadas pelo município no Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal, Módulo de Obras Públicas – SIM-AM/OP e disponibilizadas para consulta pública no

⁵ “**Art. 1º** A título de racionalização administrativa e economia processual, o Tribunal poderá, mediante Instrução Normativa, fixar valores mínimos relativos ao dano ao erário, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento dos seguintes processos ou procedimentos em geral:

(...)

§ 5º Até que sobrevenha a hipótese do § 1º, fixa-se em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) o valor de que este dispositivo trata.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portal de Informações para Todos – PIT deste Tribunal, referentes à obra objeto da fiscalização, estavam incoerentes com a documentação encaminhada durante a auditoria.

Destacou a ausência de cadastramento no SIM-AM da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART nº 1720195903840 (de Geraldo Augusto Taques de Araújo), de inserção dos boletins da quarta medição, da quinta medição e da medição do primeiro aditivo e de anexação do documento correspondente à décima segunda medição, indicada como existente no sistema.

Apontou, ainda, que, apesar de constar no SIM-AM os valores dos dois aditivos realizados, nada consta a respeito das justificativas técnicas, pareceres jurídicos, signatários etc., e que o cadastro dos aditivos no sistema como “Reajuste de Valores” e “Recomposição (equilíbrio financeiro)” passa informações incorretas a quem o consulta, pois nenhuma das descrições se referem a alterações de projeto, que foram os reais motivos da sua celebração.

A COP constatou, também, que os projetos básicos, aditivos, medições e termos de entrega não eram divulgados no portal da transparência do município ou em outro portal municipal e que não houve, com relação aos aditivos, a inserção no portal da transparência das justificativas técnicas, pareceres jurídicos, signatários e medições, impossibilitando o adequado controle social.

Quanto às condições relacionadas ao portal da transparência municipal, a equipe de fiscalização houve por bem tratá-las por meio de recomendações ao município.

Sobre as inconsistências no SIM-AM, foi imputada responsabilidade à Senhora Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, servidora responsável pela alimentação do sistema, a quem restou sugerida a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷, sem prejuízo da expedição de determinações e recomendações ao ente municipal.

⁶ Peça 78.

⁷ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em contraditório, o município e a agente responsável alegaram que a demora na alimentação do sistema decorreu de inconsistências no Sistema de Gerenciamento, impedindo que o portal fosse atualizado em tempo real, e que, sanada a instabilidade, foi dado início à atualização.

Afirmaram que a ART do engenheiro Geraldo Augusto Taques de Araújo, por alguma falha administrativa da tesouraria, não foi recolhida, apesar de devidamente solicitado o recolhimento pelo departamento de engenharia, conforme comprovante de 05/12/2019.

Concluíram asseverando não ter restado comprovado que houve má-fé ou prejuízos à administração ou ao erário.

A CGM, acompanhada pelo órgão ministerial, opinou pela procedência do achado, com aplicação de multa à responsável e expedição de determinações e recomendações ao município.

Corroboro as manifestações uniformes.

Primeiramente, consoante salientado na instrução conclusiva, a questão relativa à ausência de pagamento da ART do engenheiro Geraldo Augusto Taques de Araújo já havia sido justificada na resposta ao APA 19108.

Na ocasião, o município relatou que:

“(…) quanto à ART 1720195903840, em nome do Eng.º Geraldo Augusto Taques de Araújo, de acordo com informações apuradas junto à Secretaria Municipal de Fazenda deste Município, por alguma falha administrativa da tesouraria daquele órgão, não foi recolhida apesar de devidamente solicitado o recolhimento pelo departamento de engenharia.

As informações podem ser verificadas através do processo administrativo nº 5763/2019, através do qual houve a formalização do pedido à fazenda, que informou que as guias para pagamento já haviam sido recolhidas e os comprovantes arquivados desde 05/12/2019.

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Está sendo aberto processo administrativo interno na Controladoria-Geral para verificação das causas que levaram ao não pagamento da ART após o seu preenchimento junto ao CREA/PR.”

Não obstante as justificativas apresentadas e demonstradas no APA possam afastar eventual responsabilidade da agente responsável pela alimentação do sistema com relação à ausência de cadastramento no SIM-AM da referida ART, entendo pertinente a determinação sugerida pela equipe técnica, a qual, a teor do disposto no art. 244, § 1º, do Regimento Interno⁸, converto em recomendação, a fim de que o município avalie responsabilidades pela falta de pagamento da ART e tome as providências necessárias para evitar nova ocorrência.

Por outro lado, observa-se que não houve esclarecimentos, justificativas e comprovações aptas a afastar as demais inconsistências verificadas no SIM-AM.

Na inicial, a COP apontou contrariedade à Lei Federal nº 12.527/2011, que assim estabelece:

“Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;”

Conforme destacado na instrução conclusiva, as condições apontadas ocasionam falta de transparência nas informações de obras e consequente prejuízo aos controles externo e social.

Sendo assim, impõe-se a irregularidade do item.

A responsabilidade recai sobre a Senhora Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, servidora responsável pela alimentação do SIM-AM/OP.

A equipe de fiscalização já havia atentado para o fato de que a servidora responsável pela prestação de informações é a mesma desde 2013, do que se infere que detinha conhecimento dos problemas iniciais de alimentação do sistema, devendo atuar de modo a saná-los em tempo razoável.

⁸ “Art. 244. (...).

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A servidora, contudo, prestou informações incompletas e inconsistentes no SIM-AM, sem posterior verificação da correção das informações no PIT.

A extensão, a gravidade e o lapso temporal das falhas demonstram ausência de cuidado na verificação, no acompanhamento das informações e na adoção de medidas para as devidas correções, o que conduz à conclusão de que a responsável deixou de atuar de forma minimamente diligente, incorrendo em erro grosseiro no exercício da sua função.

Por essas razões, deve ser aplicada à Senhora Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁹.

Cabível, ademais, a expedição da determinação sugerida pela equipe de fiscalização para que o Município de Paranaguá, no prazo de 60 (sessenta) dias, corrija e atualize as seguintes informações da intervenção nº 12429-12-2020: (i) Motivações para assinatura dos termos aditivos 1 e 2; (ii) Boletins de Medição (quarta medição, de 04/12/2020, quinta medição, de 25/01/2021, medição do aditivo nº 1, de 03/12/2020 e do acompanhamento referente à medição nº 12) emitidos e vinculados na Atoteca; (iii) Compatibilização das alterações realizadas no cadastro dos boletins de medições com a real evolução da obra, caso as informações estejam em descompasso.

Ainda, com fundamento no art. 244, § 1º, do Regimento Interno¹⁰, converto em recomendação a determinação proposta pela COP para que o Município de Paranaguá disponibilize os estudos técnicos preliminares e os elementos do projeto básico no Portal da Transparência Municipal, junto com os

⁹ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

¹⁰ “Art. 244. (...).

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respectivos editais de licitações de obras e serviços de engenharia realizadas pelo município.

Por fim, além desta e da recomendação já anteriormente proposta – quanto a avaliação de responsabilidades pela falta de pagamento da ART e tomada de providências necessárias para evitar nova ocorrência –, entendo adequada a expedição das recomendações sugeridas pela unidade técnica para que o ente municipal (i) crie uma área específica de obras no portal da transparência municipal, para divulgação de dados e informações que permitam o acompanhamento fidedigno e tempestivo, pela sociedade, das obras municipais, incluindo fotos das obras, boletins de medições, valores pagos, cronograma físico-financeiro, edital de licitação, contrato, aditivos e demais documentos, e (ii) elabore procedimento formal que defina a utilização do sistema SIM-AM, especificamente o módulo de obras públicas, como ferramenta gerencial pelos fiscais das obras e gestores dos contratos, e que discipline as responsabilidades dos agentes e setores envolvidos na prestação e validação de informações ao SIM-AM, contemplando as ações que os envolvidos devem ter para assegurar a adequada prestação de informações ao sistema, de acordo com o manual próprio SIM-AM: Módulo de Obras Públicas – Envio de Informações e Vinculação com Atoteca.

2.2. ACHADO 3: PROJETO BÁSICO OU EXECUTIVO INADEQUADO E/OU INSUFICIENTE PARA DETALHAR OS SERVIÇOS

Nesse ponto, a equipe de fiscalização verificou que não foram elaborados estudos técnicos preliminares que fundamentassem a elaboração do projeto básico.

De acordo com a COP, entre os documentos apresentados como estudos técnicos preliminares constam apenas um relatório da defesa civil, fotografias do local, algumas informações sobre o estado da estrutura e orçamentos fornecidos por empresas que instalam sistemas de geração de energia solar, elementos estes que possibilitam a verificação da necessidade de intervenção, sem qualquer julgamento a respeito das possíveis alternativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, a unidade técnica constatou que os documentos mínimos que compõem o projeto básico não foram elaborados, tendo sido apresentado à equipe apenas o Projeto Arquitetônico atualizado e parte do Projeto Estrutural elaborado para a construção da edificação, de 2001, quando seriam necessários, conforme dispõe a Orientação Técnica do IBRAOP nº 10/2006, implementada por esta Corte por meio da Resolução nº 4/2006, *“elementos do Projeto de Fundações (incluindo cálculo da estabilidade do gabião na área externa), Projeto Estrutural completo, o Projeto das Instalações Elétricas, incluindo Desenho, Especificações de materiais e equipamentos e Memoriais Descritivos, e, dentro do Projeto Arquitetônico, as especificações de materiais, elementos, equipamentos, componentes e sistemas construtivos”*.

Também não foram apresentados, segundo a inicial, os levantamentos topográficos e sondagens, os quais, apesar de se tratar de uma obra de reforma e ainda que elaborados quando da construção da edificação, deveriam estar disponíveis para a elaboração do Projeto Básico, conforme a Resolução nº 4/2006.

A equipe técnica ressaltou que nem mesmo a proteção contra a corrosão da estrutura metálica, fato que gerou a necessidade da obra em questão, estava prevista nos documentos que compõem o projeto básico utilizado para a licitação.

Salientou que, diante da insuficiência do detalhamento dos projetos, que não permitiu a correta orçamentação dos serviços necessários para a execução da obra, foi preciso firmar os dois termos aditivos, que somaram 50% do valor total contratado, no exato limite legal, e prorrogaram o prazo de execução inicialmente previsto, ressaltando, ainda, a impossibilidade de previsão, em termo aditivo, de outros serviços que seriam necessários, dado o limite legal alcançado.

A equipe de fiscalização identificou, ademais, que a taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI das planilhas base e contratual está em desacordo com os termos do Acórdão nº 2.622/2013-TCU/Plenário, cujo entendimento foi consolidado no documento Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, pois não foi utilizado BDI diferenciado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para serviços que representam mero fornecimento de equipamentos e materiais, sendo eles os painéis solares, que representam cerca de 17,5% do valor da obra, e os trocadores de calor, que representam 10% do valor da obra, excluídos os valores dos aditivos.

Segundo a COP, a não utilização do BDI reduzido culminou em superfaturamento durante a execução da obra, com dano ao erário no valor de R\$ 58.941,98¹¹, em potencial, visto que os respectivos serviços ainda não haviam sido pagos até a data de fechamento da proposta de tomada de contas extraordinária.

Assim, a equipe técnica apontou contrariedade ao disposto no art. 6º, inciso IX, art. 7º, § 2º, incisos I e II, art. 12, incisos I a VI, e art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993¹², aos parâmetros de taxa de BDI estabelecidos no

¹¹ Conforme cálculo apresentado à peça 21.

¹² "Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

(...)

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão nº 2.622/2013 do Plenário do TCU e no documento Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, emitido pelo TCU, bem como ao preconizado no art. 5º, incisos I, alínea “a”, e II, alínea “b”, da Resolução nº 4/2006¹³, conforme elementos técnicos constantes da Orientação Técnica OT-IBR nº 1/2006, cuja lista é apresentada na Tabela 1 – Elementos técnicos para obras de edificações (extrato) da petição inicial¹⁴, a seguir reproduzida:

Especialidade	Elemento	Conteúdo
Levantamento Topográfico	Desenho	• Levantamento plani-altimétrico
Sondagem	Desenho	• Locação dos furos
	Memorial	• Descrição das características do solo • Perfil geológico do terreno.
Projeto Arquitetônico	Desenho	• Situação • Implantação com níveis • Plantas baixas e de cobertura • Cortes e elevações • Detalhes (que possam influir no valor do orçamento) • Indicação de elementos existentes, a demolir e a executar, em caso de reforma e/ou ampliação.
	Especificação	• Materiais, equipamentos, elementos, componentes e sistemas construtivos.
Projeto de Terraplenagem	Desenho	• Implantação com indicação dos níveis originais e dos níveis propostos; • Perfil longitudinal e seções transversais tipo com indicação da situação original e da proposta e definição de taludes e contenção de terra.
	Memorial	• Cálculo de volume de corte e aterro/Quadro Resumo Corte/Aterro
	Especificação	• Materiais de aterro
Projeto de Fundações	Desenho	• Locação, características e dimensões dos elementos de fundação.
	Memorial	• Método construtivo; • Cálculo de dimensionamento.

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

(...)

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.”

¹³ “Art. 5º Todas as obras de engenharia em regime de execução indireta deverão possuir os seguintes documentos gerais de controle:

I – referente aos estudos preliminares:

a) estudo de viabilidade, contendo as indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e econômica e, quando necessário, o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento (art. 6º, inciso IX da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

II - referentes à fase de projeto:

(...)

b) projeto básico (art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993), conforme Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP;”

¹⁴ P. 7 da peça 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Especialidade	Elemento	Conteúdo
Projeto Estrutural	Desenho	• Planta baixa com lançamento da estrutura com cortes e elevações, se necessários.
	Especificação	• Materiais, componentes e sistemas construtivos.
	Memorial	• Método construtivo • Cálculo do dimensionamento
Projeto de Instalações Hidráulicas	Desenho	• Planta baixa com marcação da rede de tubulação (água, esgoto, águas pluviais e drenagem), prumadas e reservatório; • Esquema de distribuição vertical.
	Especificação	• Materiais; • Equipamentos.
	Memorial	• Cálculo do dimensionamento das tubulações e reservatório
Projeto de Instalações Elétricas	Desenho	• Planta baixa com marcação dos pontos, circuitos e tubulações; • Diagrama unifilar.
	Especificação	• Materiais • Equipamentos
	Memorial	• Determinação do tipo de entrada de serviço; • Cálculo do dimensionamento.

A responsabilidade foi atribuída aos servidores responsáveis pela elaboração do orçamento, Senhor Geraldo Augusto Taques Araujo e Bruna dos Santos Rueda – esta também responsável pelo termo de referência –, à servidora responsável pelo edital e pelo respectivo termo de referência, Senhora Vandecy Silva Dutra, e à servidora responsável pela elaboração do projeto arquitetônico, Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos, aos quais a equipe técnica sugeriu a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁵, além da expedição de determinação e recomendação ao município.

Na defesa, o ente municipal, o Senhor Geraldo Augusto Taques Araujo e as Senhoras Vandecy Silva Dutra e Débora Temporão de Aguiar Ramos alegaram que, ainda que as intervenções na edificação, os itens e materiais adotados não tenham sido decididos pelo critério exclusivo da vantagem financeira, o foram sob critérios econômicos que garantiam a qualidade do resultado da obra, respeitando os valores usuais praticados pelo mercado e de acordo com as planilhas de referência da construção civil.

¹⁵ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à ausência e/ou deficiência nas peças gráficas e documentos técnicos mínimos que compõem o projeto básico, sustentaram que o projeto de fundações e o projeto estrutural atualizado, da perspectiva técnica da engenharia civil, mostravam-se desnecessários, uma vez que, mesmo com o acréscimo de peso produzido pela instalação das placas fotovoltaicas, não haveria sobrecarga da estrutura da obra, na medida em que as placas seriam distribuídas em pontos onde gerariam menores esforços (perto dos apoios das treliças).

Sobre a ausência de apresentação dos levantamentos topográficos e sondagens, argumentaram que, do ponto de vista técnico, para a realização de obras de reforma como a realizada no ginásio, tendo em vista que não seria realizada nenhuma ampliação e que a obra se tratava de edificação consolidada, inexistindo, inclusive, qualquer elevação considerável de carga, a realização de sondagens ou levantamentos topográficos para consecução do objetivo traçado se revelava ineficiente e desproposital, colidindo com o interesse público, sendo desvantajoso desde a perspectiva financeira até a execução em tempo razoável da obra.

Acerca da ausência de memoriais de cálculo, afirmaram que, para a construção do complexo, foi realizado o projeto da estrutura principal no ano de 2001, não havendo necessidade de novo levantamento quantitativo, considerando que o projeto inicial já apresentava a listagem de materiais e que não haveria alteração na estrutura do projeto inicial.

Com relação ao BDI, disseram que o item “sistema fotovoltaico” não necessariamente precisa ser subcontratado, porquanto hoje existem diversos fornecedores que vendem kits atrelados a demanda, que podem ser instalados pela própria empresa que ganha o certame, destacando que, no caso, está inclusa na licitação a instalação do sistema solar fotovoltaico, assim como a instalação dos trocadores de calor, na qual a própria construtora deve assumir total responsabilidade sobre a garantia e funcionamento de tais equipamentos, de modo que a utilização do BDI diferenciado, do ponto de vista da técnica da construção civil, não faz sentido. Não obstante, afirmaram não ver objeção à retirada dos itens discutidos da execução da obra ou mesmo quanto à possibilidade de se realizar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento com observância dos índices indicados pela fiscalização, caso não seja manifestada oposição pela contratada.

A Senhora Bruna dos Santos Rueda defendeu haver plena justificativa técnica para a não utilização de BDI diferenciado em relação ao orçamento envolvendo o painel solar fotovoltaico, bem como o trocador de calor para piscinas.

Afirmou, ademais, que não se verificou resistência do ente municipal quanto a eventual adequação/retirada de itens ou mesmo adoção de BDI seguindo os índices propostos em fiscalização, sendo inquestionável a transparência e a boa-fé de todos os interessados.

Na instrução conclusiva, corroborada pelo Ministério Público de Conta, a CGM manifestou-se pela procedência do achado, com aplicação de sanções e expedição de determinação e recomendação, conforme proposto na inicial.

Acompanho a instrução processual.

No que diz respeito à deficiência nos estudos técnicos preliminares, a equipe de fiscalização assinalou que não foi demonstrada a realização de estudos de alternativas para assegurar que a solução escolhida foi a mais vantajosa para a Administração, ressaltando-se que não se questionaram as soluções, mas sim a ausência desses estudos técnicos preliminares para sua definição.

No contraditório, contudo, consoante constatou a CGM, as justificativas apresentadas nada mencionaram sobre estudos técnicos preliminares, além do que a afirmação de que as intervenções foram decididas “sob critérios econômicos que garantiam a qualidade do resultado da obra” não foi evidenciada.

Quanto às deficiências e ausências nas peças gráficas e documentos mínimos que compõem o projeto básico, também não foram trazidos novos elementos capazes de afastar a inconformidade.

Nesse aspecto, a equipe de fiscalização já havia ressaltado que:

“A alegação de que os projetos foram desenvolvidos para correção dos problemas estruturais da edificação não elide a condição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à alegação de que o acréscimo de peso não gera sobrecarga na estrutura, uma vez que o peso total do sistema fotovoltaico, de cerca de 24 kg/m² (vinte e quatro quilogramas por metro quadrado) por painel é distribuído e não interfere significativamente nem na estrutura nem na fundação existente, é fato que o peso acrescido é pequeno em relação ao peso total da estrutura. É fato também que, caso tivessem sido apresentados os memoriais de cálculo de fundações e de estruturas elaborados para construção da edificação, a realização de sondagens seria desproposita.

Entretanto, uma vez que nem o Memorial de Cálculo de fundações, nem o de estruturas foi apresentado, mesmo que referentes ao projeto inicial da edificação, considera essa equipe de auditoria que não há elementos que justifiquem a ausência de verificação estrutural ante às modificações realizadas. Embora possa parecer que as sobrecargas dos painéis solares são desprezíveis, a depender da configuração e quantidade de placas a estrutura pode ser afetada, e a demonstração documental dessa avaliação prévia é indispensável.

Quanto ao projeto de fundações e levantamento topográfico, ressalta-se ainda que o gabião na área externa não foi mencionado no âmbito da manifestação dos gestores. Ademais, não foram apresentadas manifestações específicas quanto ao Projeto Elétrico, apenas a informação de que inicialmente não se planejava uma intervenção grande na estrutura, de modo que esse ponto também não foi superado.

Por fim, destaca-se que nem mesmo os memoriais descritivos de arquitetura continham as especificações de materiais detalhadas de forma a definir a qualidade dos serviços entregues.”

Sobre a não utilização do BDI diferenciado para serviços que representam mero fornecimento de equipamentos e materiais, mais uma vez os argumentos aduzidos pela defesa não são aptos a justificar o apontamento.

Quanto ao tema, é de se registrar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.622/2013-Plenário, ao determinar parâmetros para taxas de BDI nos orçamentos de obras públicas, fixou taxas diferenciadas para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No documento Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas¹⁶, o TCU estabeleceu as seguintes diretrizes:

“Ante o exposto, são vários pressupostos para que se aplique um BDI reduzido sobre o fornecimento de equipamentos:

- que o possível parcelamento do fornecimento específico não tenha ocorrido;
- que a construtora atue como mera intermediadora no fornecimento de materiais e equipamentos, o que não é a situação quando a contratada é a própria fabricante ou produtora dos materiais e equipamentos;
- que sejam equipamentos com projetos e instalação padronizados, de fabricação regular;
- que o material/equipamento tenha valor percentualmente significativo em relação ao preço global da obra.

(...)

Nos Acórdãos plenários 1.785/2009 e 2.842/2011, o TCU entendeu que não se deve aplicar BDI diferenciado aos materiais ordinários de construção, que não podem ser considerados atividade acessória da execução da obra, pois nada é mais típico à atividade de construção civil do que o fornecimento e instalação desses materiais.

A orientação do TCU de aplicar BDI reduzido se aplicaria no caso de fornecimento de materiais e equipamentos que escapassem à atuação precípua de empresa de construção civil, tais como o fornecimento de grupos geradores de energia, mobiliário, eletrodomésticos etc.”

No caso, a equipe de fiscalização frisou que:

“Em relação ao fato que o possível parcelamento do fornecimento específico não tenha ocorrido, essa equipe afirma que era possível o parcelamento do fornecimento, tanto dos trocadores de calor quanto dos painéis fotovoltaicos. E, neste caso, o parcelamento possibilitaria maior concorrência.

Já quanto à necessidade de que a construtora atue como mera intermediadora no fornecimento de materiais e equipamentos, o que não é a situação quando a contratada é a própria fabricante ou produtora dos materiais e equipamentos, é fato que, nos casos em questão, a construtora atua como

¹⁶ Peça 22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mera intermediadora, uma vez que os equipamentos destinados ao aquecimento da água e os painéis solares escapam à atuação precípua de empresa de construção civil.

Quanto ao fato que é necessário que os equipamentos tenham projetos e instalação padronizados, de fabricação regular, assim como destacado na manifestação dos gestores, os equipamentos possuem projetos e instalação padronizados, de fabricação regular. O último pressuposto do TCU é que o material/equipamento tenha valor percentualmente significativo em relação ao preço global da obra, o que ocorreu, uma vez que os painéis fotovoltaicos representam cerca de 17,5% - dezessete vírgula cinco por cento do valor total da obra, e os kits de painéis solares, cerca de 10% - dez por cento, demonstrando a materialidade.

Além desses quatro pressupostos básicos, o fato é que, ainda que a empresa contratada assuma a responsabilidade pela garantia do funcionamento, situação estabelecida em lei, o TCU possui orientação no sentido de que o BDI reduzido se aplica no caso de fornecimento de materiais e equipamentos que escapem à atuação precípua de empresa de construção civil, tais como o fornecimento de grupos geradores de energia e eletrodomésticos, de forma semelhante à irregularidade constatada.

Por fim, o fato que os projetos não contêm o detalhamento da instalação de trocadores de calor e do sistema fotovoltaico é mais uma evidência de que tais itens da planilha orçamentária se referem a mero fornecimento de materiais e equipamentos.”

Em conformidade com o explanado pela COP, é possível concluir que todos os pressupostos encontravam-se presentes, de tal forma que deveria o município ter aplicado, na orçamentação, BDI diferenciado com relação ao fornecimento dos painéis solares e dos trocadores de calor, mas não o fez.

Por todas as razões expostas, considerando que não foi afastada a contrariedade à Lei Federal nº 8.666/1993 e à Resolução nº 4/2006 desta Corte e aos parâmetros de taxas de BDI fixados pelo TCU, em ofensa aos princípios da competitividade e da economicidade das contratações, impõe-se a irregularidade do item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A responsabilidade deve ser imputada às Senhoras Vandecy Silva Dutra, responsável pelo edital e pelo termo de referência, e Bruna dos Santos Rueda, responsável pelo termo de referência, haja vista que a elaboração de ditos documentos sem que todos os elementos do projeto básico estivessem disponíveis, incluindo os estudos técnicos preliminares, revela nível de cuidado aquém do que se espera de um agente com mínima diligência, configurando, portanto, erro grosseiro no exercício da função.

A responsabilidade recai, ademais, sobre a Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos, responsável pela elaboração do projeto arquitetônico¹⁷, sem especificações de materiais, elementos, equipamentos, componentes e sistemas construtivos, constituindo grave inobservância ao rol de peças técnicas e documentos mínimos que compõem o projeto básico, conforme as exigências da Lei Federal nº 8.666/1993, da Resolução nº 4/2006 desta Tribunal, da jurisprudência vigente e da Orientação Técnica OT-IBR nº 1/2006.

A conduta dessas agentes implicou a necessidade de realização de termos aditivos, com atraso e aumento de custos das obras, à impossibilidade de se levantar com precisão as quantidades de serviços e materiais necessários para execução de obra e ao elevado risco de que as soluções técnicas não sejam adequadas à condição local.

Ainda, é responsável a Senhora Bruna dos Santos Rueda também na condição de engenheira orçamentista¹⁸, assim como o Senhor Geraldo Augusto Taques de Araujo, engenheiro orçamentista¹⁹, subscritores da planilha orçamentária²⁰, pela não aplicação de BDI reduzido para orçamentação dos serviços referentes ao painel solar fotovoltaico e ao trocador de calor para piscinas.

Com efeito, não há, no processo licitatório, justificativas para o não parcelamento do fornecimento desses materiais e para a não utilização de BDI reduzido, tendo os engenheiros orçamentistas, destarte, atuado com grave

¹⁷ P. 3 da peça 9.

¹⁸ P. 1 da peça 9.

¹⁹ P. 2 da peça 9.

²⁰ P. 153-159 da peça 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inobservância do dever de cuidado com a coisa pública, distanciando-se daquilo que era esperado de um profissional minimamente diligente.

Cabe, portanto, a aplicação às Senhoras Vandecy Silva Dutra, Débora Temporão de Aguiar Ramos e Bruna dos Santos Rueda e ao Senhor Geraldo Augusto Taques de Araujo, de forma individualizada, da multa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005²¹.

Vale destacar que a falta de adoção de BDI diferenciado, no momento da orçamentação, pode ter redundado em dano ao erário no valor de R\$ 58.941,98, conforme cálculo constante da peça 21.

Referido prejuízo foi apontado pela equipe técnica como potencial, tendo em vista que, até a 6ª medição – última encaminhada ao Tribunal quando da propositura da presente tomada de contas –, os mencionados serviços ainda não haviam sido medidos e pagos.

Desse modo, além da aplicação de multa aos responsáveis, entendo necessária a expedição de determinação ao município para que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe se houve ou não o pagamento com base em BDI normal e, em caso afirmativo, demonstre a adoção de medidas em face da empresa contratada visando à recomposição do erário.

Acolho, ademais, a determinação sugerida pela equipe de fiscalização, a qual, com fundamento no art. 244, § 1º, do Regimento Interno²², converto em recomendação, para que o município formalize os estudos e análises realizadas para subsidiar as soluções adotadas para obras e serviços de engenharia (análise de viabilidade técnica, ambiental e econômica), especificamente para os serviços de maior impacto (itens A da curva ABC), consolidando os dados e

²¹ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”

²² “Art. 244. (...).

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

informações em Estudos Técnicos Preliminares, e controle, por meio de checklist, a elaboração de tais estudos.

Recomenda-se ao ente municipal, ainda, que implante procedimento de revisão dos projetos e orçamentos, inclusive das composições do BDI por terceiro independente, isto é, servidor não envolvido na elaboração ou contratação dos projetos, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e suficiência dos elementos, confrontando-os com a legislação e normativos aplicáveis, antes da licitação, como requisito para aprovação do projeto básico.

2.3. ACHADO 4: IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DE PROCESSO(S) LICITATÓRIO(S) DE OBRA(S) PÚBLICA(S)

Nesse tópico, a COP apontou que os requisitos para qualificação técnico-operacional solicitados aos licitantes acabaram por restringir a competitividade da obra.

Foram solicitados, no edital e no termo de referência publicados, atestados que comprovassem *“a execução de obras ou serviços pertinentes e compatíveis com o objeto da presente licitação, ou seja, obra e reforma em ginásio / imóvel esportivo com piscina e energia renovável em área mínima de 50% da área total, englobando os serviços mais relevantes”*, sendo eles: *“(a) Manutenção e reparo de piscina; (b) Energia solar – Painel Fotovoltaico – Sistemas de energia solar fotovoltaico com no mínimo 78,8 kWp (quilo watt pico) de potência fornecida pelos painéis solares; (c) Estrutura metálica; (d) Instalação, inspeção, manutenção de trocadores de calor; (e) Execução de fachada em placa cimentícia para steel frame.”*

Desse modo, a equipe de fiscalização constatou a existência de irregularidades, uma vez que os atestados devem se referir aos serviços em si, e não à edificação como um todo, além do que a área mínima exigida, de 50% do total, deveria, na verdade, referir-se aos quantitativos de serviços e apenas àqueles em que os quantitativos realmente aumentassem a complexidade da execução do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse aspecto, a equipe técnica destacou que nem mesmo o licitante ganhador apresentou atestados de capacidade técnico-operacional em conformidade com as exigências constantes em edital, pois foram aceitos documentos que não se referiam a obras e serviços em ginásio/imóvel esportivo com piscina e energia renovável, o que demonstra o excesso na formulação dos critérios, com irregularidade tanto no aceite dos atestados irregulares, já que a empresa vencedora deveria ter sido inabilitada, quanto na formulação dos critérios, que restringiram a competitividade.

A COP constatou, ademais, a ausência de publicação do projeto básico da obra junto ao edital de licitação, sendo necessário contato prévio com a prefeitura para acesso ao projeto e outros documentos pertinentes, fato que afasta licitantes.

A unidade técnica apontou, destarte, ofensa ao art. 30, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993²³, contrariedade à Súmula nº 263 do TCU²⁴ e inobservância aos princípios da isonomia, da vantajosidade, da eficiência e da transparência.

Foram indicadas como responsáveis as Senhoras Bruna dos Santos Rueda, responsável pelo termo de referência, e Vandecy Silva Dutra, responsável pelo edital e pelo termo de referência, às quais a equipe técnica propôs a imposição da sanção prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005²⁵. Além disso, foi sugerida a expedição de determinações e recomendações ao ente municipal.

²³ “Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;”

²⁴ “Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

²⁵ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na defesa, a Senhora Vandecy Silva Dutra alegou que a opção pela exigência de qualificação técnica sobre objeto que detivesse as mesmas características que o pretendido com a contratação serviu, antes de tudo, para atrair interessados com capacidade técnica adequada para o desenvolvimento da obra, sem restringir, entretanto, a participação de quaisquer interessados que atendessem aos requisitos específicos.

Aduziu que a equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação, apesar da referência meramente indicativa que se faz ao objeto principal do certame, na oportunidade de avaliação dos atestados e demais documentos técnicos apresentados pelas licitantes, considerando a expressão destacada no recorte sobre a qualificação técnica exigida no edital, procedeu à avaliação dos documentos admitindo atestados que correspondessem aos requisitos específicos à razão de, no máximo, 50% da metragem total da obra, com observância irrestrita do texto “execução de serviços de natureza e vulto similar”.

Expôs que a avaliação da habilitação técnica passou pela equipe de engenharia e arquitetura da Secretaria de Educação e, posteriormente, pela Comissão de Licitação, não havendo quaisquer questionamentos com relação ao julgamento ou às exigências, seja pela empresa vencedora ou mesmo pelas participantes e/ou interessadas.

A Senhora Bruna dos Santos Rueda sustentou inexistir qualquer irregularidade que lhe possa ser imputada, ressaltando que foi apresentada resposta técnica à COP. Argumentou, ademais, que a opção adotada pelo município é resultado de seu poder discricionário.

A CGM, acompanhada pelo órgão ministerial, opinou pela procedência do achado e pela aplicação de multas e expedição de determinações e recomendações, conforme proposto na inicial.

Coaduno com a instrução conclusiva.

Verifica-se, mais uma vez, que os argumentos trazidos no contraditório não foram capazes de elidir a condição apontada.

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à qualificação técnico-operacional, a Lei Federal nº 8.666/1993 assim dispõe:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;”

Nesse viés, a equipe de fiscalização explicitou que:

“Para obras e serviços de engenharia, problemas na descrição dos quesitos de qualificação tornam o processo de habilitação demasiadamente vago e podem, inclusive, conduzir a desclassificações arbitrárias, como a exigência de atestados de execução de obras com as mesmas dimensões da que se pretende licitar. Visando elucidar esse item da lei, o TCU emitiu a Súmula n.º 263 de modo a evitar que o dispositivo legal fosse usado para restrição de competitividade:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos **em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. Grifamos**”

No caso, cabe destacar, inicialmente, que a expressão “execução de serviços de natureza e vulto similar”, na qual, segundo a defesa, a equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação amparou sua avaliação acerca dos atestados e demais documentos técnicos apresentados pelas licitantes, é, de fato, mais abrangente²⁶:

²⁶ P. 50 da peça 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FIGURA 8 – CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA

6. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

6.1 Comprovação técnico-operacional da contratada, em possuir em seu quadro, na data prevista para entrega da proposta, detentor de responsabilidade técnica, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em seu nome, devidamente registrado(s) no CREA, através de anotação expressa que vincule(m) o(s) atestado(s) ao registro efetuado, de execução de serviços de natureza e vulto similar se comparados ao serviço de maior relevância, qual seja, obra e reforma em ginásio com piscina e energia renovável. Tendo como obrigatoriedade, a comprovação de execução dos serviços abaixo descritos, em área mínima de 50% da área total, do objeto desta licitação, como segue:

6.1.1 *Manutenção e reparo de piscina;*

6.1.2 *Energia solar- Paineis Fotovoltaicos - Sistemas de energia solar fotovoltaico com no mínimo 78,2 kWp (quilo watt pico) de potência fornecida pelos painéis solares;*

Estrutura metálica;

6.1.3 *Instalação, inspeção, manutenção de trocadores de calor;*

6.1.4 *Execução de fachada em placa cimentícia para steel frame;*

Fonte: Anexo 4 do Relatório de Auditoria n.º 07/21 – COP, fl. 11.

Porém, consoante a COP já havia assinalado, o termo de referência contendo essa definição mais ampla, apresentado pelos gestores à equipe de fiscalização no momento de sua manifestação, é diverso daquele que foi publicado²⁷:

FIGURA 7 – CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA

6.1.2. Quanto à capacitação técnico-operacional, as empresas licitantes deverão apresentar um ou mais atestados de capacidade técnica, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome da licitante, devidamente registrado(s) no órgão competente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), que comprove a execução de obras ou serviços pertinentes e compatíveis com o objeto da presente licitação, ou seja, obra e reforma em ginásio / imóvel esportivo com piscina e energia renovável em área mínima de 50% da área total, englobando os serviços mais relevantes, conforme abaixo indicado:

(a) *Manutenção e reparo de piscina;*

(b) *Energia solar - Paineis Fotovoltaicos - Sistemas de energia solar fotovoltaico com no mínimo 78,2 kWp (quilo watt pico) de potência fornecida pelos painéis solares;*

(c) *Estrutura metálica;*

(d) *Instalação, inspeção, manutenção de trocadores de calor;*

(e) *Execução de fachada em placa cimentícia para steel frame.*

Fonte: Edital de Licitação - Anexo 1 do Relatório de Auditoria n.º 07/21 - COP, fl. 76.

Como se pode observar, de acordo com o documento publicado, os atestados deveriam comprovar execução de obras ou serviços em ginásio/imóvel esportivo com piscina e energia renovável para que fosse caracterizada a compatibilidade com o objeto da licitação, o que sequer foi cumprido pela empresa vencedora do certame, conforme relatou a COP:

“Destaca-se que, durante análise dos documentos, identificou-se que a licitante vencedora apresentou em sua proposta Declaração Técnica para o item e) (Fachada em placa cimentícia) atestado

²⁷ P. 46 da peça 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentado por empresa de Indústria e Comércio de Plásticos, sem, aparentemente, tratar-se de imóvel esportivo com piscina e energia renovável. Da mesma forma, para o item b) (Energia solar – Painel Fotovoltaico), apresentou declaração técnica de prestação de serviços pela Instituição Adventista Sul Brasileira de Educação, na Rua Argelia, 85, Bairro do Cajuru, em Curitiba-PR (Anexo 6 do Relatório de Auditoria n.º 07/21 – COP, fls. 13 a 96). Entretanto, em consulta ao website da instituição, não foi identificada piscina na edificação. Dessa forma, mesmo que os documentos apresentados comprovem a capacidade técnica da empresa para execução dos serviços, a aceitação (Anexo 7 do Relatório de Auditoria n.º 07/21 – COP, fls. 1 a 58) de tais documentos como comprovantes, ocorreu em desacordo com o edital, uma vez que outras empresas com a mesma capacitação podem não ter concorrido por conta dos termos editalícios.”

Desse modo, consoante bem concluiu a equipe de fiscalização, se nem mesmo o licitante ganhador apresentou atestados de capacidade técnico-operacional em conformidades com as exigências do edital, resta evidenciada a aceitação de atestados irregulares, além do excesso na formulação dos critérios de habilitação técnico-operacional, que restringiram a competitividade.

Nesse norte, a COP apontou que:

“A condição de previsão de cláusulas editalícias com restrições maiores que as previstas na Lei n.º 8.666/1993, de forma geral, pode ocasionar a redução do universo de participantes e da competitividade do certame. Por consequência, em face de menor número de propostas, essa prática eventualmente conduz a contratações menos econômicas, o que ocorreu de fato, com a contratação dos serviços por valores próximos ao máximo definido no edital de licitação.”

Além disso, a situação também é irregular em razão de que a limitação da área mínima de 50% para os atestados deveria, conforme salientou a equipe técnica, ter se referido aos quantitativos dos serviços individualmente, e não à edificação como um todo.

Ademais, não restou superada a inconformidade atinente à ausência de publicação do projeto básico da obra junto ao edital de licitação, em ofensa aos princípios da eficiência e transparência, sendo necessário contato prévio com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prefeitura para acesso ao projeto e outros documentos pertinentes, como consignado na inicial:

“No Edital (Anexo 1 do Relatório de Auditoria n.º 07/21 - COP, fl. 1) consta: ‘para demais informações que se fizerem necessárias, pode-se solicitar à Prefeitura Municipal dentro do prazo estabelecido pela Lei’. Assim, para acesso ao projeto e outros documentos pertinentes, que compõem o instrumento convocatório da licitação, seria necessário contato prévio com a prefeitura.”

O fato, além de afastar licitantes, permite que os agentes públicos tenham conhecimento antecipado dos possíveis participantes, o que, consoante frisado pela COP, pode facilitar combinações ou prévios ajustes entre os interessados, colocando em risco a lisura do certame.

Deve, portanto, ser julgado irregular o apontamento.

A responsabilidade recai sobre as Senhoras Vandecy Silva Dutra, responsável pelo edital e pelo termo de referência, e Bruna dos Santos Rueda, responsável pelo termo de referência, por terem exigido critérios restritivos de qualificação técnico-operacional, consistentes na comprovação de execução de obras e serviços específicos em ginásio/imóvel esportivo com piscina e energia renovável e em quantitativos relativos à edificação como um todo. Ditas exigências conduziram à redução do universo de participantes e da competitividade do certame, resultando na contratação dos serviços pelo preço inicial de R\$ 3.306.325,57²⁸, muito próximo, portanto, ao valor máximo definido no edital, que era de R\$ 3.309.326,25²⁹.

A responsabilidade deve ser atribuída à Senhora Bruna dos Santos Rueda, também, em decorrência da emissão de parecer, solicitado pela Comissão de Licitação, aceitando atestados de qualificação técnico-operacional, apresentados pelas empresas no processo licitatório, em desacordo com os critérios exigidos pelo edital e pelo termo de referência anexo.

Nesse aspecto, a equipe de fiscalização esclareceu que:

²⁸ P. 167 da peça 5.

²⁹ P. 2 da peça 5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“No Anexo 6 do Relatório de Auditoria n.º 07/21 – COP, fls. 196 a 223, consta o Relatório de Julgamento da Habilitação das Licitantes, elaborado pelos membros da Comissão Especial de Licitação que, no que se refere aos aspectos técnicos da qualificação, se baseou em argumentos da engenheira responsável pela elaboração do Termo de Referência (conforme fl. 200 do referido anexo). É diante desse cenário, por terem os membros da Comissão de Licitação se baseado em Relatório Técnico da engenheira autora do Termo de Referência, que não foi prevista sanção a eles.

Assim, tal engenheira aceitou atestados de qualificação técnico-operacional em desacordo com os critérios exigidos por meio do Edital de Licitação e Termo de Referência anexo.”

A Senhora Vandecy Silva Dutra é responsável, ainda, em virtude da não disponibilização do projeto básico da obra junto ao edital de licitação, forçando-se eventuais participantes a manterem prévio contato com a prefeitura, com potencial ciência antecipada do universo de licitantes.

Tais condutas demonstram nível de zelo com a coisa pública abaixo do esperado de um agente minimamente diligente, configurando, portanto, erro grosseiro, motivo pelo qual deve ser aplicada às Senhoras Vandecy Silva Dutra e Bruna dos Santos Rueda, individualmente, a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005³⁰.

Quanto às determinações sugeridas pela equipe técnica, como medidas tendentes a evitar a falhas em futuros certames, converto-as, nos termos do art. 244, § 1º, do Regimento Interno³¹, em recomendações.

Assim, recomenda-se ao município que (i) abstenha-se de prever nos editais de licitação de obras e serviços de engenharia as seguintes exigências:

a) qualificação técnico-operacional imprecisa ou excessiva do quantitativo dos

³⁰ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

³¹ “Art. 244. (...).

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

principais serviços da obra como um todo, b) quantitativos para certificação da capacidade técnico-profissional relacionada à experiência do responsável técnico da empresa contratada e c) cadastramento prévio para acesso ou retirada do instrumento convocatório de licitação ou de algum dos documentos que o compõem, (ii) indique, nos editais de licitação, como marco inicial para o cômputo do período necessário à concessão de reajustes, a data de apresentação das propostas no procedimento licitatório, conforme o art. 40, inciso XI, da Lei Federal nº 8.666/1993³², (iii) elabore modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993³³ e (iv) elabore modelos de lista de verificação para habilitação e julgamento de propostas de obras e serviços de engenharia.

2.4. ACHADO 5: PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO INADEQUADOS E/OU INSUFICIENTES

A equipe técnica verificou que, na formalização do Aditivo nº 2, não foi aplicado o desconto fornecido pelo vencedor do processo licitatório para os serviços acrescidos à planilha orçamentária, em desconformidade com o disposto no art. 14 do Decreto Federal nº 7.893/2013³⁴.

³² “Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;”

³³ “Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

³⁴ “Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Parágrafo único. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o caput poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma deste Decreto, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, a COP indicou a ocorrência de sobrepreço e, com a medição dos serviços, dano ao erário no montante de R\$ 1.012,56, na data-base de abril /2021, conforme a segunda medição do referido aditivo.

Além disso, a Coordenadoria apontou que, com relação ao Aditivo nº 1, para os serviços atinentes à pintura da estrutura metálica, foram consideradas, na planilha orçamentária, composições constantes no SINAPI referentes à pintura executada em obra, e não em fábrica.

A equipe de fiscalização, ao considerar que a pintura integral em obra não é uma prática usual, confirmou, em reunião com servidores municipais, que as estruturas foram entregues na obra já com a proteção da pintura, havendo apenas retoques em 25% da estrutura no local.

Diante disso, a COP, utilizando-se dos serviços de pintura constantes da tabela SINAPI que mais se assemelham àqueles executados na obra, verificou a existência de significativa diferença em relação ao orçamento contratado, apontando contrariedade ao disposto no art. 65, inciso I, alínea "a", e § 1º, e art. 67, §§ 1º e 2º, Lei Federal nº 8.666/1993³⁵ e prejuízo ao erário no montante de R\$ 143.024,63, na data-base de dezembro/2020, conforme medição do aditivo nº 1.

A equipe de fiscalização apontou irregularidade, ainda, no que diz respeito às medições dos itens referentes à Administração Local da Obra, as quais foram realizadas de forma não proporcional à execução financeira da obra, em desacordo com o entendimento firmado no Acórdão nº 2.622/2013 do Plenário do TCU.

³⁵ "Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

(...)

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A responsabilidade foi atribuída à engenheira responsável pela fiscalização contratual e elaboração dos termos aditivos, Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos, à responsável pela solicitação de liberação dos aditivos, Senhora Tenile Cibele do Rocio Xavier, à contratada, empresa Hope Construtora Ltda., à responsável legal pela contratada, Senhora Hellen Keyla Santos da Silva, e ao responsável técnico pela execução da obra, Senhor Dioni Alex Brandt, aos quais foi proposta a devolução solidária ao erário dos danos identificados, além da aplicação de multa proporcional ao dano e da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005³⁶. Também foi sugerida a expedição de determinações e recomendações ao município.

Na defesa, a empresa contratada, sua representante legal e o responsável técnico, no que diz respeito à ausência de aplicação dos descontos inicialmente ofertados, embora acompanhem o raciocínio da COP no sentido de que houve equívoco nos cálculos que balizaram o 2º termo aditivo, alegaram a ocorrência de erro de cálculo dos agentes municipais, sem intenção dos envolvidos em se enriquecer ilícitamente ou fraudar a licitação, já que o valor, além de ser ínfimo, foi integralmente empregado na execução da obra, para satisfazer o interesse público.

Asseveraram que a irregularidade constitui mero equívoco, inexistindo dolo ou erro grosseiro apto à responsabilização dos interessados, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal³⁷ e do art. 28 da LINDB³⁸.

³⁶ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

³⁷ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

³⁸ “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aduziram, outrossim, que o valor do sobrepreço é insignificante, inclusive inferior ao valor de alçada fixado na Resolução 60/2017, e que a movimentação da máquina pública para penalização é desarrazoada, afrontando o princípio da economia processual.

Quanto à pintura da estrutura metálica, afirmaram que foram realizados serviços em obra, ainda que parte deles tenha sido executado em local adaptado.

Sustentaram que a composição dos custos da planilha orçamentária que balizou o 1º aditivo observou a referência do SINAPI que mais se adequava aos custos para essa estrutura.

Expuseram acerca da impossibilidade de execução de toda a pintura no local da obra, tanto em razão do tamanho da estrutura quanto para garantir o serviço com a qualidade técnica necessária.

Argumentaram que, embora esteja correta a afirmação de que houve um erro no projeto básico que acarretou os aditivos 1 e 2, pela leitura das considerações técnicas, é possível concluir que, qualquer que fosse, a empresa ganhadora da licitação estaria sujeita aos percalços com os quais se depararam os interessados.

Asseguraram ter empregado todos os esforços possíveis para consecução do objeto da maneira mais eficiente e econômica, de modo a evitar a paralisação da obra ou a sua execução com qualidade inferior ao esperado, em prejuízo do interesse público, pois, caso fosse feita a pintura em obra, com toda a contaminação local, em poucos anos a estrutura teria que ser reformada e repintada, acrescentando que toda a operacionalização e conduta despendida pautou-se na boa-fé.

Alegaram que a utilização das composições constantes do SINAPI, nos termos propostos pela COP, tornaria inviável a consecução do objeto ou, caso assim fosse feito, resultaria em má execução de serviços, com necessária abertura de licitação futura para reforma e repintura da estrutura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em relação à administração local da obra, arguíram que a forma estabelecida para pagamento foi a de parcelas fixas mensais até o total do valor previsto em planilha para esse item, de modo que se estabeleceu para os interessados uma expectativa de recebimento da referida parcela mensalmente, o que não significa qualquer tipo de enriquecimento indevido ou sem causa, ressaltando-se que, quando se esgotasse o valor total do item, não mais seria devido à contratada.

Sustentaram que essa expectativa atrai para o feito o *venire contra factum proprium*, isto é, a vedação ao comportamento contraditório, não podendo a administração pública retroceder seus passos em prejuízo dos defendentes, que, amparados na confiança e na boa-fé, também estabeleceram compromissos mensais com corpo técnico, despesas correntes e outras, tendo por expectativa o recebimento do crédito mensal estabelecido.

Aduziram que as despesas inerentes à administração local ocorrem independentemente do atraso de sua execução propriamente dita, visto que a estrutura local para execução de serviços deve ser custeada mesmo na hipótese de retardamento da produtividade da obra.

Asseveraram não ter ocorrido dano ao erário ou erro grosseiro, já que o município se propôs a reter os pagamentos até que a execução da obra alcançasse o percentual despendido, inexistindo razões suficientes para responsabilizar os interessados por tal motivo.

O município e as Senhoras Débora Temporão de Aguiar Ramos e Tenile Cibebe do Rocio Xavier reconheceram, quanto ao sobrepreço no aditivo 2, que houve equívoco no cálculo do valor do aditivo pela não aplicação do desconto global nos itens não contemplados na planilha originária e afirmaram que esse problema seria sanado, considerando que o valor total do aditivo ainda não havia sido integralmente pago à empresa.

Argumentaram, quanto à deficiência na orçamentação do aditivo 1, que, dada a grande dimensão da estrutura metálica, para que fosse possível a sua pintura, ela precisou ser previamente montada, haja vista o desgaste e as danificações impostas pela operação de montagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Defenderam que o orçamento guardou relação direta com a dificuldade de preparo, tratamento, montagem, transporte e instalação do equipamento, sendo absolutamente incompatível com a modalidade “execução em fábrica”, pois a estrutura montada, necessária para início da aplicação do fundo preparador, afasta a possibilidade de sua realização no chão de fábrica e não é fornecida por nenhuma empresa nas características trazidas pela tabela SINAPI sob os códigos 100720 e 100740, em função de suas medidas.

Disseram que os itens previstos na tabela SINAPI têm abrangência estatual e que seus valores correspondem à média de valor dos itens referenciados dentro dessa limitação geográfica, não representando, com fidelidade, as características locais dos municípios, como as observadas naqueles presentes na faixa litorânea, que exigem maior atenção quanto aos efeitos da salinidade.

Quanto à realização de medições dos itens referentes à Administração Local da Obra de forma não proporcional à execução financeira da obra, admitiram que o entendimento do TCU não era aplicado com rigor.

Explicaram que os pagamentos eram apurados, em regra, por parcelas mensais até o total do valor orçado para o serviço, sem, contudo, sofrer qualquer tipo de acréscimo, seja por prorrogação de prazo de execução ou atrasos pela contratada.

Relataram que foram pagos à contratada 92,11% da Administração Local, computando-se esse percentual com base nas horas apresentadas pelos profissionais que integram a despesa, e afirmaram que, para adequação às exigências do acórdão, os pagamentos seriam retidos até que a execução da obra alcançasse o percentual já despendido.

Alegaram que o valor identificado como sobrepreço demonstra que não houve intenção de causar dano ao erário, considerando que se tratou de um equívoco e não dolo, não sendo cabível a responsabilização dos envolvidos, conforme o art. 37, § 6º, da Constituição Federal³⁹ e o art. 28 da LINDB⁴⁰.

³⁹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A CGM, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, entendeu por afastar a irregularidade relativa à ausência de aplicação dos descontos fornecidos pelo vencedor do processo licitatório quando da formalização do Aditivo nº 2, considerando que o dano ao erário apontado é inferior ao valor de alçada estabelecido pelo art. 1º, § 5º, da Resolução nº 60/2017 desta Corte⁴¹. No mais, manifestou-se pela procedência do achado, nos termos da inicial.

Corroboro, em parte, as manifestações uniformes.

De início, acerca do valor de alçada, destaca-se que o dano total ao erário apurado em decorrência das inconformidades apontadas no presente achado, no montante de R\$ 144.037,19, supera consideravelmente o limite de R\$ 15.000,00 fixado na Resolução nº 60/2017.

De todo modo, mesmo se levado em conta, de forma isolada, o dano calculado especificamente com relação à irregularidade atinente à ausência de aplicação de descontos no Aditivo nº 2, inferior ao valor de alçada, tenho que cabe a inteligência do art. 2º, § 2º, da referida normativa:

“Art. 2º (...).

§ 2º Caso a irregularidade implique em dano ao erário de valor não definido no momento da instauração do processo ou do procedimento e durante o curso do processamento verifique-se que o valor é inferior ao mínimo fixado, avaliar-se-ão os custos já despendidos até o momento e a relevância e a oportunidade de se dar continuidade ao feito, sendo necessário para o encerramento do processo a oitiva da unidade técnica atuante no feito e do Ministério Público de Contas, assim como deliberação do órgão colegiado competente pelo julgamento do processo.”

Assim, considerando que foi determinado o processamento da tomada, com a consequente abertura do contraditório e posterior instrução

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

⁴⁰ “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

⁴¹ “Art. 1º A título de racionalização administrativa e economia processual, o Tribunal poderá, mediante Instrução Normativa, fixar valores mínimos relativos ao dano ao erário, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento dos seguintes processos ou procedimentos em geral:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conclusiva, entendo que não se mostra razoável, nessa fase processual, interromper a apuração dessa inconformidade específica com base no montante do prejuízo sofrido pelo erário.

Cito, nesse sentido, o seguinte precedente:

“Quanto à derradeira manifestação da unidade técnica, que apontou a ausência de requisito para a continuidade do processo pelo fato de que o seu objeto se enquadra no valor de alçada estipulado pela Resolução nº 60/2017, entendendo pela inexistência de condições de procedibilidade, ressalto que referida normativa dispõe que, caso durante o processamento se verifique que o valor é inferior ao mínimo fixado, avaliar-se-ão os custos já despendidos até o momento e a relevância e a oportunidade de se dar continuidade ao feito. Assim, como a instrução processual já foi concluída, num critério de razoabilidade, acolho o opinativo do Ministério Público pela continuidade do trâmite processual.” (Acórdão nº 1802/19-S2C⁴²)

No mérito, observa-se que a referida inconformidade foi admitida pela defesa. Ademais, embora os interessados tenham afirmado que o problema seria sanado, não há comprovação da retenção, no pagamento do 2º Aditivo, da diferença concernente aos descontos não aplicados, mantendo-se, dessa feita, a irregularidade.

No que diz respeito à pintura da estrutura metálica, objeto do Aditivo nº 1, a despeito das justificativas apresentadas na defesa, observa-se que não estão sendo questionadas no presente apontamento as razões técnicas para a execução da pintura ou mesmo para a execução do serviço em um ou outro local, mas sim o pagamento pelo serviço como se a pintura tivesse sido realizada em obra, como contratado, quando, na verdade, a execução se deu em fábrica, sendo realizada no local apenas a repintura de 25% da estrutura, exatamente para reparar eventuais danos gerados durante o transporte e a montagem do equipamento.

Nesse aspecto, a equipe de fiscalização explicitou que:

§ 5º Até que sobrevenha a hipótese do § 1º, fixa-se em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) o valor de que este dispositivo trata.”

⁴² Tomada de Contas Extraordinária nº 52214/16. Unânime: Conselheiros Artagão de Mattos Leão, [Ivan Lelis Bonilha – relator](#) e Ivens Zschoerper Linhares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Não se questionou a realização de pintura, uma das formas de proteger a estrutura das condições ambientais agressivas, e a tabela SINAPI, apesar de possuir abrangência estadual, possui os serviços de pintura em sua composição, que mais se assemelham com aqueles de fato executados na obra.”

Aliás, sobre os efeitos da salinidade e a necessidade da pintura, a COP já havia ressaltado que *“a própria equipe técnica municipal tratou desse tema quando definiu no orçamento o número de demãos necessárias para cobrimento da estrutura, mediante definição dos quantitativos licitados”*.

A realização da pintura em fábrica demandava a formalização de novo aditivo, para adequação dos serviços e dos preços pactuados, conforme estabelece a Lei Federal nº 8.666/1993:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;”

A irregularidade, decorrente da diferença entre os serviços que foram, de fato, executados e aqueles que foram pagos, resultou em prejuízo aos cofres do município no valor de R\$ 143.024,63⁴³, calculado, segundo retratou a CGM, *“com base na informação de que 25% (vinte e cinco por cento) da pintura foi realizada em obra, enquanto o quantitativo restante de 75% (setenta e cinco por cento) foi substituído por códigos SINAPI mais adequados a realidade da obra, de execução da pintura dos perfis em fábrica (Peça 21, fls. 10 e 11)”*.

Acerca das despesas relativas à Administração Local da Obra, o TCU, no Acórdão nº 2.622/2013-Plenário, firmou o seguinte entendimento:

“9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração

⁴³ Memorial de cálculo à peça 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993.”

Nesse tópico, a defesa reconheceu que não houve o pagamento do item de forma proporcional à execução financeira da obra. Além disso, não foi demonstrada a afirmação de que os pagamentos seriam retidos até que a execução alcançasse o percentual até então já despendido. Desse modo, a inconformidade permanece.

Vale ressaltar, conforme pontuou a equipe técnica, que a realização de pagamentos em descompasso com a execução financeira da obra acaba por promover a perpetuação da cultura de tolerância com o inadimplemento contratual por parte da contratada.

Por todas as razões expostas, o achado deve ser julgado irregular.

A responsabilidade recai sobre a Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos, engenheira orçamentista dos Aditivos nº 1 e nº 2⁴⁴ e responsável pela fiscalização da obra⁴⁵.

Sua conduta, retratada no documento juntado à p. 346 da peça 19, ao atestar que o serviço de pintura da estrutura metálica, objeto do Aditivo nº 1, havia sido executado de acordo com as cláusulas contratuais, ou seja, como se tivesse sido realizado em obra, quando, na verdade, houve apenas retoques no local e em 25% do equipamento, revela erro grosseiro no exercício da sua função.

Cabia à fiscal, em conformidade com o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993⁴⁶, determinar o que fosse necessário para a regularização das

⁴⁴ P. 7 da peça 9 e p. 41 e 89-95 da peça 17.

⁴⁵ P. 6 da peça 9.

⁴⁶ “Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

faltas ou defeitos observados e, quanto às decisões e providências que ultrapassassem a sua competência, solicitar a seus superiores, em tempo hábil, a adoção das medidas convenientes.

Também se mostra grave a sua culpa ao desconsiderar, na orçamentação do Aditivo nº 2⁴⁷, o desconto global fornecido pela empresa vencedora da licitação nos itens não contemplados na planilha orçamentária, pois sua atuação demonstra nível de cuidado abaixo do que se espera de um agente com mínima diligência.

Da mesma forma, evidencia-se a gravidade da sua conduta ao realizar medições dos itens referentes à Administração Local de Obra em descompasso com a sua execução financeira, deixando o ente público suscetível a desembolsos indevidos dessa parcela em decorrência de atrasos ou prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual.

Diante disso, impõe-se à aplicação à Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁴⁸.

Deixo de responsabilizar a Senhora Tenile Cibeles do Rocio Xavier, porquanto, embora, na qualidade de Secretária Municipal de Educação e Ensino Integral, tenha solicitado a liberação dos aditivos, não eram de sua competência a orçamentação e a fiscalização da obra, inexistindo indícios de que tivesse conhecimento das falhas verificadas no trabalho da profissional responsável.

Noutro giro, a responsabilidade deve também ser imputada ao Senhor Dioni Alex Brandt, na qualidade de responsável técnico pela execução da obra⁴⁹.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

⁴⁷ P. 89-95 da peça 17.

⁴⁸ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁴⁹ P. 4 da peça 9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O contrato assim estabeleceu:

CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

8.1. Constituem obrigações da licitante CONTRATADA, entre outras estabelecidas no Edital e seus Anexos, neste Contrato e em toda a legislação aplicável, especialmente a Lei nº 8.666/93:

(XIII) Obedecer na íntegra às especificações técnicas contidas no Edital e seus Anexos, entre os quais este Contrato, o Termo de Referência, os Memoriais Descritivos, os Projetos e em todos os documentos técnicos que integram a licitação, sendo vedada qualquer alteração sem prévia autorização do CONTRATANTE;

(XVI) Submeter à prévia e expressa autorização da fiscalização do CONTRATANTE, a necessidade de qualquer obra e/ou serviço adicional ou modificação das especificações técnicas por ele fornecidas;

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA

11.1. A CONTRATADA assumirá total responsabilidade técnica e civil das obras e serviços executados, obrigando-se a providenciar a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e/ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) de execução, junto ao CREA e/ou CAU, referente ao responsável pela execução, ficando o recolhimento respectivo a cargo da licitante CONTRATADA, sendo indispensável e obrigatória a apresentação por ocasião da assinatura da Ordem de Serviço.

Assim, por executar a pintura da estrutura metálica de forma diversa da especificada no Aditivo nº 1, o responsável técnico descumpriu as previsões contratuais, com consequente lesão ao erário. Dessa forma, considerando o disposto no art. 66 da Lei Federal nº 8.666/1993⁵⁰, deve ser imposta ao Senhor Dioni Alex Brandt a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵¹.

Cabe, ademais, a responsabilização da empresa contratada, Hope Construtora Ltda., tendo em vista que, diante da não aplicação, no Aditivo nº 2, do desconto global que havia fornecido na licitação, recebeu, pelos serviços adicionais, acima do valor devido, resultando em lesão ao erário, no montante de R\$ 1.012,56.

Igualmente, pela execução da pintura da estrutura metálica de forma diversa daquela prevista no Aditivo nº 1, recebeu, de forma indevida, o importe de R\$ 143.024,63, caracterizado como prejuízo aos cofres do município.

⁵⁰ “Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.”

⁵¹ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, considerando que a empresa recebeu acima do valor devido, resta caracterizado o dano ao erário, na forma do art. 89, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵², cabendo a cominação à contratada, Hope Construtora Ltda., nos termos do art. 85, inciso IV, da mesma lei⁵³, da restituição ao erário municipal das quantias indevidamente recebidas, no montante total de R\$ 144.037,19.

De outra parte, deixo de responsabilizar solidariamente pelo dano a representante legal da empresa contratada, porquanto não se verificou, na hipótese, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, a teor do disposto no art. 50 do Código Civil⁵⁴, mostrando-se, dessa feita, descabida a desconsideração da personalidade jurídica.

Ainda, reputo excessivamente rigoroso impor à engenheira do município e ao responsável técnico da empresa a responsabilidade solidária pela reparação do prejuízo, bem como a cominação de multa proporcional ao dano, pois não houve desvio de recursos nem há indícios de má-fé, configurando-se tão somente a falha na fiscalização e na execução contratual, com erro grave, mas sem a presença de elementos a indicar intenção deliberada em causar prejuízo aos cofres públicos.

Desse modo, a imposição de multa administrativa a esses profissionais e a determinação de reparação do dano por parte da contratada mostram-se medidas punitivas suficientes e adequadas ao caso.

⁵² “Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;”

⁵³ “Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

(...)

IV – restituição de valores;”

⁵⁴ “Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, acolho as determinações sugeridas pela equipe de fiscalização, as quais, considerando o disposto no art. 244, § 1º, do Regimento Interno⁵⁵, converto em recomendações.

Quanto às recomendações propostas na inicial, deixo de acatar aquela relativa à implantação de procedimento de revisão dos projetos e orçamentos⁵⁶, porquanto já consta da análise do achado 3.

Assim, como medidas tendentes a evitar as falhas evidenciadas neste feito ou outras que possam comprometer a regularidade do procedimento licitatório e da execução contratual, recomenda-se ao Município de Paranaguá que: (i) realize medição do item Administração Local da Obra de forma proporcional à execução financeira da obra, (ii) abstenha-se de aprovar termos aditivos sem que a) sejam juntados aos processos de aprovação os memoriais de cálculo que demonstrem os serviços, as quantidades e os preços alterados e b) estejam incluídos nos preços dos aditivos os descontos fornecidos pela contratada na licitação, (iii) elabore procedimentos formais e controles que disciplinem o recebimento de laudos técnicos de controle tecnológico, no mínimo, em relação aos aspectos a serem observados pelos fiscais de obras quanto à qualidade do concreto, em obras de edificações, e quanto à qualidade e quantidade do concreto asfáltico, em obras de pavimentação, e (iv) crie procedimentos formais (inserção na minuta de edital utilizada pelo município, instrução normativa etc.) e controles (planilhas eletrônicas, sistemas etc.) que disciplinem a manutenção e execução das garantias contratuais.

III. VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Em face do exposto, **VOTO**:

⁵⁵ “Art. 244. (...).

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.”

⁵⁶ “Implantar procedimento de revisão dos projetos e orçamentos, inclusive das composições do BDI por terceiro independente, isto é, servidor não envolvido na elaboração ou contratação dos projetos, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e suficiência dos elementos, confrontando-os com a legislação e normativos aplicáveis, antes da licitação, como requisito para aprovação do projeto básico;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1) com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “f”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵⁷, pela irregularidade das contas objeto da presente tomada, relativa à obra pública licitada por intermédio da Concorrência nº 6/2020 do Município de Paranaguá, para “Reforma do Complexo Olímpico de Natação Nereu Gouveia”, da qual decorreu o Contrato nº 133/2020, firmado com a empresa Hope Construtora Ltda., em razão dos seguintes achados:

1.1) achado 2: inserção intempestiva ou inadequada de informações no SIM-AM/PIT e/ou no Portal Municipal, sob a responsabilidade da Senhora Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, responsável pela alimentação do SIM-AM/OP;

1.2) achado 3: projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços, sob a responsabilidade das Senhoras Vandecy Silva Dutra, responsável pelo edital e pelo termo de referência, Bruna dos Santos Rueda, responsável pelo termo de referência e engenheira orçamentista, e Débora Temporão de Aguiar Ramos, responsável pela elaboração do projeto arquitetônico, e do Senhor Geraldo Augusto Taques de Araujo, engenheiro orçamentista;

1.3) achado 4: irregularidades na condução de processo(s) licitatório(s) de obra(s) pública(s), sob a responsabilidade das Senhoras Vandecy Silva Dutra, responsável pelo edital e pelo termo de referência, e Bruna dos Santos Rueda, responsável pelo termo de referência;

1.4) achado 5: procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes, sob a responsabilidade da Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos, engenheira orçamentista dos Aditivos nº 1 e nº 2 e responsável pela fiscalização da obra, do Senhor Dioni Alex Brandt, responsável técnico pela execução da obra, e da empresa contratada, Hope Construtora Ltda.;

⁵⁷ “Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;

(...)

f) dano ao erário.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) pela aplicação das seguintes sanções e medidas:

2.1) à Senhora Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵⁸, em virtude do achado 2;

2.2) à Senhora Vandecy Silva Dutra:

2.2.1) multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵⁹, em virtude do achado 3;

2.2.2) multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶⁰, em virtude do achado 4;

2.3) à Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos:

2.3.1) multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶¹, em virtude do achado 3;

2.3.2) multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶², em virtude do achado 5;

⁵⁸ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁵⁹ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”

⁶⁰ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁶¹ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.4) à Senhora Bruna dos Santos Rueda:

2.4.1) multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶³, em virtude do achado 3;

2.4.2) multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶⁴, em virtude do achado 4;

2.5) ao Senhor Geraldo Augusto Taques de Araujo, multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶⁵, em virtude do achado 3;

2.6) ao Senhor Dioni Alex Brandt, multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶⁶, em virtude do achado 5;

⁶² “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁶³ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”

⁶⁴ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁶⁵ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”

⁶⁶ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.7) à empresa Hope Construtora Ltda., restituição aos cofres do Município de Paranaguá, nos termos do art. 89, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶⁷, dos montantes de R\$ 143.024,63 (Aditivo nº 1) e R\$ 1.012,56 (Aditivo nº 2), a serem corrigidos desde o recebimento indevido, em decorrência do achado 5;

3) pela inclusão do nome das Senhoras Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, Vandecy Silva Dutra, Débora Temporão de Aguiar Ramos e Bruna dos Santos Rueda e dos Senhores Geraldo Augusto Taques de Araujo e Dioni Alex Brandt no cadastro dos responsáveis com contas irregulares, para os fins do art. 170 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁶⁸;

4) pela expedição de determinações ao Município de Paranaguá para que:

4.1) no prazo de 60 (sessenta) dias, corrija e atualize as seguintes informações da intervenção nº 12429-12-2020: (i) motivações para assinatura dos termos aditivos 1 e 2; (ii) Boletins de Medição (quarta medição, de 04/12/2020, quinta medição, de 25/01/2021, medição do aditivo nº 1, de 03/12/2020 e do acompanhamento referente à medição nº 12) emitidos e vinculados na Atoteca, e (iii) compatibilização das alterações realizadas no cadastro dos boletins de medições com a real evolução da obra, caso as informações estejam em descompasso;

4.2) no prazo de 30 (trinta) dias, informe se houve ou não o pagamento com base em BDI normal em relação ao fornecimento dos painéis solares e dos trocadores de calor e, em caso afirmativo, demonstre a adoção de medidas em face da empresa contratada visando à recomposição do erário;

5) pela expedição de recomendações ao Município de Paranaguá para que:

⁶⁷ “Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;”

⁶⁸ “Art. 170. O Tribunal enviará, nos prazos previstos em legislação específica, no Regimento Interno e em Resoluções, ao Tribunal Regional Eleitoral, a lista contendo o nome dos responsáveis, cujas contas houverem sido julgadas irregulares, em decisão transitada em julgado, para fins de declaração de inelegibilidade.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.1) disponibilize os estudos técnicos preliminares e os elementos do projeto básico no Portal da Transparência Municipal, junto com os respectivos editais de licitações de obras e serviços de engenharia realizadas pelo município;

5.2) avalie responsabilidades pela falta de pagamento da ART 1720195903840, do engenheiro Geraldo Augusto Taques de Araújo, e tome as providências necessárias para evitar nova ocorrência;

5.3) crie uma área específica de obras no portal da transparência municipal, para divulgação de dados e informações que permitam o acompanhamento fidedigno e tempestivo, pela sociedade, das obras municipais, incluindo fotos das obras, boletins de medições, valores pagos, cronograma físico-financeiro, edital de licitação, contrato, aditivos e demais documentos;

5.4) elabore procedimento formal que defina a utilização do sistema SIM-AM, especificamente o módulo de obras públicas, como ferramenta gerencial pelos fiscais das obras e gestores dos contratos, e que discipline as responsabilidades dos agentes e setores envolvidos na prestação e validação de informações ao SIM-AM, contemplando as ações que os envolvidos devem ter para assegurar a adequada prestação de informações ao sistema, de acordo com o manual próprio SIM-AM: Módulo de Obras Públicas – Envio de Informações e Vinculação com Atoteca;

5.5) formalize os estudos e análises realizadas para subsidiar as soluções adotadas para obras e serviços engenharia (análise de viabilidade técnica, ambiental e econômica), especificamente para os serviços de maior impacto (itens A da curva ABC), consolidando os dados e informações em Estudos Técnicos Preliminares, e controle, por meio de checklist, a elaboração de tais estudos;

5.6) implante procedimento de revisão dos projetos e orçamentos, inclusive das composições do BDI por terceiro independente, isto é, servidor não envolvido na elaboração ou contratação dos projetos, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e suficiência dos elementos, confrontando-os com a legislação e normativos aplicáveis, antes da licitação, como requisito para aprovação do projeto básico;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.7) abstenha-se de prever nos editais de licitação de obras e serviços de engenharia as seguintes exigências: a) qualificação técnico-operacional imprecisa ou excessiva do quantitativo dos principais serviços da obra como um todo, b) quantitativos para certificação da capacidade técnico-profissional relacionada à experiência do responsável técnico da empresa contratada e c) cadastramento prévio para acesso ou retirada do instrumento convocatório de licitação ou de algum dos documentos que o compõem;

5.8) indique, nos editais de licitação, como marco inicial para o cômputo do período necessário à concessão de reajustes, a data de apresentação das propostas no procedimento licitatório, conforme o art. 40, inciso XI, da Lei Federal nº 8.666/1993⁶⁹;

5.9) elabore modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993⁷⁰;

5.10) elabore modelos de lista de verificação para habilitação e julgamento de propostas de obras e serviços de engenharia;

5.11) realize medição do item Administração Local da Obra de forma proporcional à execução financeira da obra;

5.12) abstenha-se de aprovar termos aditivos sem que a) sejam juntados aos processos de aprovação os memoriais de cálculo que demonstrem os serviços, as quantidades e os preços alterados e b) estejam incluídos nos preços dos aditivos os descontos fornecidos pela contratada na licitação;

⁶⁹ “Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;”

⁷⁰ “Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.13) elabore procedimentos formais e controles que disciplinem o recebimento de laudos técnicos de controle tecnológico, no mínimo, em relação aos aspectos a serem observados pelos fiscais de obras quanto à qualidade do concreto, em obras de edificações, e quanto à qualidade e quantidade do concreto asfáltico, em obras de pavimentação;

5.14) crie procedimentos formais (inserção na minuta de edital utilizada pelo município, instrução normativa etc.) e controles (planilhas eletrônicas, sistemas etc.) que disciplinem a manutenção e execução das garantias contratuais.

6) pelo encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX⁷¹ para os devidos fins.

IV. VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Com a devida vênia aos sempre bens lançados fundamentos do voto condutor, ousou divergir parcialmente quanto às multas aplicadas aos jurisdicionados, em face dos Achados constantes da decisão:

- Achado 2: inserção intempestiva ou inadequada de informações no SIM-AM/PIT e/ou no Portal Municipal;
- Achado 3: projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços;
- Achado 4: irregularidades na condução de processo(s) licitatório(s) de obra(s) pública(s); e
- Achado 5: procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes.

No que concerne ao Achado 5, em relação à engenheira do Município e ao responsável técnico da empresa, o douto Relator concluiu que “*não houve desvio de recursos nem há indícios de má-fé, configurando-se tão somente a falha na fiscalização e*

⁷¹ Regimento Interno: “Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:

I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na execução contratual, com erro grave, mas sem a presença de elementos a indicar intenção deliberada em causar prejuízo aos cofres públicos” (fl. 44).

Conforme venho defendendo, a atuação do Tribunal de Contas deve ser, primordialmente, **pedagógica-orientativa**, não apenas mediante a oferta de cursos, palestras e treinamentos, mas sobretudo no decorrer de sua atividade de fiscalização. A imposição de sanções, inclusive as de cunho pecuniário, deve ser a exceção, não a regra.

A sanção pecuniária somente se justifica quando a mera recomendação ou a determinação não se mostrarem bastante para evitar repetição do evento irregular pelo jurisdicionado ou como atuação preventiva/ repressiva deste Tribunal, o que não é caso dos autos face à natureza formal dos Achados.

Face ao exposto, acompanho parcialmente o voto do relator, com a exclusão das multas aplicadas aos jurisdicionados.

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 **IVAN LELIS BONILHA**, por maioria absoluta, em:

I – julgar, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “f”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷², **irregulares** as contas objeto da presente tomada, relativa à obra pública licitada por intermédio da Concorrência nº 6/2020 do Município de Paranaguá, para “Reforma do Complexo Olímpico de Natação Nereu

⁷² “Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;

(...)

f) dano ao erário.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gouveia”, da qual decorreu o Contrato nº 133/2020, firmado com a empresa Hope Construtora Ltda., em razão dos seguintes achados:

- I.1) achado 2: inserção intempestiva ou inadequada de informações no SIM-AM/PIT e/ou no Portal Municipal, sob a responsabilidade da Senhora Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, responsável pela alimentação do SIM-AM/OP;
- I.2) achado 3: projeto básico ou executivo inadequado e/ou insuficiente para detalhar os serviços, sob a responsabilidade das Senhoras Vandecy Silva Dutra, responsável pelo edital e pelo termo de referência, Bruna dos Santos Rueda, responsável pelo termo de referência e engenheira orçamentista, e Débora Temporão de Aguiar Ramos, responsável pela elaboração do projeto arquitetônico, e do Senhor Geraldo Augusto Taques de Araujo, engenheiro orçamentista;
- I.3) achado 4: irregularidades na condução de processo(s) licitatório(s) de obra(s) pública(s), sob a responsabilidade das Senhoras Vandecy Silva Dutra, responsável pelo edital e pelo termo de referência, e Bruna dos Santos Rueda, responsável pelo termo de referência;
- I.4) achado 5: procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes, sob a responsabilidade da Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos, engenheira orçamentista dos Aditivos nº 1 e nº 2 e responsável pela fiscalização da obra, do Senhor Dioni Alex Brandt, responsável técnico pela execução da obra, e da empresa contratada, Hope Construtora Ltda.;

II – determinar a aplicação das seguintes sanções e medidas:

- II.1) à Senhora Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷³, em virtude do achado 2;

II.2) à Senhora Vandecy Silva Dutra:

II.2.1) multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁴, em virtude do achado 3;

II.2.2) multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁵, em virtude do achado 4;

II.3) à Senhora Débora Temporão de Aguiar Ramos:

II.3.1) multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁶, em virtude do achado 3;

⁷³ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁷⁴ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”

⁷⁵ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁷⁶ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II.3.2) multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁷, em virtude do achado 5;

II.4) à Senhora Bruna dos Santos Rueda:

II.4.1) multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁸, em virtude do achado 3;

II.4.2) multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁷⁹, em virtude do achado 4;

II.5) ao Senhor Geraldo Augusto Taques de Araujo, multa administrativa prevista no art. 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁸⁰, em virtude do achado 3;

⁷⁷ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁷⁸ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”

⁷⁹ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁸⁰ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

V - No valor de 50 (cinquenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

c) realizar obra de construção civil sem a observância das normas técnicas e legislação específica, de âmbito profissional, fiscal, previdenciária e trabalhista.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II.6) ao Senhor Dioni Alex Brandt, multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁸¹, em virtude do achado 5;

II.7) à empresa Hope Construtora Ltda., restituição aos cofres do Município de Paranaguá, nos termos do art. 89, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁸², dos montantes de R\$ 143.024,63 (Aditivo nº 1) e R\$ 1.012,56 (Aditivo nº 2), a serem corrigidos desde o recebimento indevido, em decorrência do achado 5;

III – determinar a inclusão do nome das Senhoras Cristianne Maria Gomes Tavares do Nascimento, Vandecy Silva Dutra, Débora Temporão de Aguiar Ramos e Bruna dos Santos Rueda e dos Senhores Geraldo Augusto Taques de Araujo e Dioni Alex Brandt no cadastro dos responsáveis com contas irregulares, para os fins do art. 170 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁸³;

IV - expedir determinações ao Município de Paranaguá para que:

IV.1) no prazo de 60 (sessenta) dias, corrija e atualize as seguintes informações da intervenção nº 12429-12-2020: (i) motivações para assinatura dos termos aditivos 1 e 2; (ii) Boletins de Medição (quarta medição, de 04/12/2020, quinta medição, de 25/01/2021, medição do aditivo nº 1, de 03/12/2020 e do acompanhamento referente à medição nº 12) emitidos e vinculados na Atoteca, e (iii) compatibilização das alterações

⁸¹ “Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;”

⁸² “Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.

§ 1º Considera-se lesão ao erário:

I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;”

⁸³ “Art. 170. O Tribunal enviará, nos prazos previstos em legislação específica, no Regimento Interno e em Resoluções, ao Tribunal Regional Eleitoral, a lista contendo o nome dos responsáveis, cujas contas houverem sido julgadas irregulares, em decisão transitada em julgado, para fins de declaração de inelegibilidade.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realizadas no cadastro dos boletins de medições com a real evolução da obra, caso as informações estejam em descompasso;

IV.2) no prazo de 30 (trinta) dias, informe se houve ou não o pagamento com base em BDI normal em relação ao fornecimento dos painéis solares e dos trocadores de calor e, em caso afirmativo, demonstre a adoção de medidas em face da empresa contratada visando à recomposição do erário;

V - pela expedição de recomendações ao Município de Paranaguá para que:

V.1) disponibilize os estudos técnicos preliminares e os elementos do projeto básico no Portal da Transparência Municipal, junto com os respectivos editais de licitações de obras e serviços de engenharia realizadas pelo município;

V.2) avalie responsabilidades pela falta de pagamento da ART 1720195903840, do engenheiro Geraldo Augusto Taques de Araújo, e tome as providências necessárias para evitar nova ocorrência;

V.3) crie uma área específica de obras no portal da transparência municipal, para divulgação de dados e informações que permitam o acompanhamento fidedigno e tempestivo, pela sociedade, das obras municipais, incluindo fotos das obras, boletins de medições, valores pagos, cronograma físico-financeiro, edital de licitação, contrato, aditivos e demais documentos;

V.4) elabore procedimento formal que defina a utilização do sistema SIM-AM, especificamente o módulo de obras públicas, como ferramenta gerencial pelos fiscais das obras e gestores dos contratos, e que discipline as responsabilidades dos agentes e setores envolvidos na prestação e validação de informações ao SIM-AM, contemplando as ações que os envolvidos devem ter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para assegurar a adequada prestação de informações ao sistema, de acordo com o manual próprio SIM-AM: Módulo de Obras Públicas – Envio de Informações e Vinculação com Atoteca;

- V.5) formalize os estudos e análises realizadas para subsidiar as soluções adotadas para obras e serviços engenharia (análise de viabilidade técnica, ambiental e econômica), especificamente para os serviços de maior impacto (itens A da curva ABC), consolidando os dados e informações em Estudos Técnicos Preliminares, e controle, por meio de checklist, a elaboração de tais estudos;
- V.6) implante procedimento de revisão dos projetos e orçamentos, inclusive das composições do BDI por terceiro independente, isto é, servidor não envolvido na elaboração ou contratação dos projetos, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e suficiência dos elementos, confrontando-os com a legislação e normativos aplicáveis, antes da licitação, como requisito para aprovação do projeto básico;
- V.7) abstenha-se de prever nos editais de licitação de obras e serviços de engenharia as seguintes exigências: a) qualificação técnico-operacional imprecisa ou excessiva do quantitativo dos principais serviços da obra como um todo, b) quantitativos para certificação da capacidade técnico-profissional relacionada à experiência do responsável técnico da empresa contratada e c) cadastramento prévio para acesso ou retirada do instrumento convocatório de licitação ou de algum dos documentos que o compõem;
- V.8) indique, nos editais de licitação, como marco inicial para o cômputo do período necessário à concessão de reajustes, a data de apresentação das propostas no procedimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitatório, conforme o art. 40, inciso XI, da Lei Federal nº 8.666/1993⁸⁴;

V.9) elabore modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993⁸⁵;

V.10) elabore modelos de lista de verificação para habilitação e julgamento de propostas de obras e serviços de engenharia;

V.11) realize medição do item Administração Local da Obra de forma proporcional à execução financeira da obra;

V.12) abstenha-se de aprovar termos aditivos sem que a) sejam juntados aos processos de aprovação os memoriais de cálculo que demonstrem os serviços, as quantidades e os preços alterados e b) estejam incluídos nos preços dos aditivos os descontos fornecidos pela contratada na licitação;

V.13) elabore procedimentos formais e controles que disciplinem o recebimento de laudos técnicos de controle tecnológico, no mínimo, em relação aos aspectos a serem observados pelos fiscais de obras quanto à qualidade do concreto, em obras de edificações, e quanto à qualidade e quantidade do concreto asfáltico, em obras de pavimentação;

V.14) crie procedimentos formais (inserção na minuta de edital utilizada pelo município, instrução normativa etc.) e controles

⁸⁴ "Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;"

⁸⁵ "Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(planilhas eletrônicas, sistemas etc.) que disciplinem a manutenção e execução das garantias contratuais; e

VI – determinar o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX⁸⁶ para os devidos fins.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA (Voto Vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI. O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (Voto Vencido) votou, divergindo parcialmente o Relator, acompanhando no mérito o Relator, mas excluindo a aplicação das multas aos jurisdicionados.

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

Plenário Virtual, 1 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

⁸⁶ Regimento Interno: “Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:

I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;”