



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 1005942/16
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE IBIPORÃ
INTERESSADO: CLAUDIO BUZETI, EDIVALDO DE PAULA, GUSTAVO TONELI DE SA, HELIO CESAR DA SILVA, KURICA AMBIENTAL S/A, MARCELLO ALMEIDA DE OLIVEIRA, MIGUEL GARDINI, NELSON HIDEMI OKANO
ADVOGADO / PROCURADOR: CAMILLO KEMMER VIANNA, CARLOS ALBERTO RODRIGUES, ELISANGELA MARCELI AREANO ARDUIN, JUNIOR GREGUI RODRIGUES
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1979/23 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos. Superestimação da quilometragem percorrida. Quilometragem prevista contratualmente superior à real executada. Gastos com combustíveis e pneus superestimados. Dano ao erário. Acréscimo de classificadores. Irregularidade sanada. Irregularidade das contas, com multa aos gestores e determinação de restituição de valores pela empresa beneficiada.

1. Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária oriunda de Comunicação de Irregularidade formulada pela então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos (COFIT), a partir de Procedimento de Acompanhamento Remoto, visando à apuração de dano ao erário decorrente de “gastos elevados com serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos”, no exercício de 2015, pelo SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE IBIPORÃ, com indícios de “superfaturamento dos custos com combustíveis e pneus, bem como a ausência de justificativa para o acréscimo de mais 03 classificadores, assim como a identificação de enriquecimento sem causa da contratada Kurica Ambiental S/A”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em juízo de admissibilidade, pelo Despacho nº 2808/16 (peça 16), o feito foi recebido e determinada a citação dos senhores MIGUEL GARDINI (Diretor de Limpeza Pública, Fiscal e Gestor do Contrato) e CLÁUDIO BUZETI (Diretor Presidente da SAMAE), bem da KURICA AMBIENTAL S/A, na pessoa de seu representante legal.

O Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Ibiporã, juntou petição acostada na peça 31¹, na qual aduziu que: i) notificou a empresa contratada para se manifestar acerca das impropriedades apontadas por este Tribunal na planilha de composição de custos; ii) *a contratada já reconheceu junto ao SAMAE o erro do seu setor de RH na inclusão de 03 classificadores na planilha de formação de custos após o aditivo e efetuou o desconto do valor correspondente*; iii) a Diretoria de Limpeza Pública da autarquia está revisando a planilha de composição de custos para, se for o caso, providenciar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato; iv) *quanto ao edital, termo de referência e o modelo sugerido de planilha de custos, foram elaborados pela autarquia, segundo dados que dispunha na ocasião, extraídos da prestação de serviços que já eram executados pela contratada, desde o ano de 2009*; v) houve equívoco no cálculo da quilometragem mensal estimada, para elaboração do termo de referência, uma vez que foi considerada a necessidade de 4 (quatro) caminhões, entretanto, somente 3 (três) efetivamente faziam a coleta, sendo o quarto utilizado apenas eventualmente, e; vi) *a fiscalização do cumprimento do contrato de prestação de serviços nº 05/2015 ocorreu de forma efetiva pelo SAMAE, conforme comprovam todos os documentos de pagamentos e relatórios que o acompanham*.

O Sr. Miguel Gardini apresentou suas razões na peça 37², argumentando que: i) sempre exerceu suas funções com zelo; ii) que assumiu obrigações além de suas competências, devido à falta de pessoal e de recursos humanos; iii) solicitou a contratação de pessoal para ocupar as Coordenadorias de reciclagem e de resíduos sólidos, mas o pedido foi indeferido pela administração da autarquia; iv) não possui formação jurídica/financeira e adquiriu de forma autodidata e empírica o seu conhecimento em fiscalização e gestão de contratos, bem como

¹ Defesa de conteúdo semelhante juntada na peça nº 34, do Processo nº 1004989/16.

² Defesa de conteúdo semelhante juntada na peça nº 27, do Processo nº 1004989/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nunca recebeu treinamento, nem quando solicitado; v) não foi o responsável pela elaboração do modelo de planilha nem do termo de referência, tendo atuado apenas de forma consultiva, por meio de pesquisas de editais disponíveis na *internet*.

Por sua vez, a empresa Kurica Ambiental S/A asseverou, em sua defesa de peça 39³, que: i) *a premissa adotada pela equipe técnica de que o contrato em questão é 64% (sessenta e quatro por cento) superior à média de 16 (dezesseis) municípios no Estado do Paraná é equivocada, posto que nenhum município comparado realiza serviço equivalente ao que é executado pela Kurica Ambiental no município de Ibiporã*; ii) *o contrato contempla coleta seletiva integral, tratamento dos resíduos orgânicos e recicláveis, destinação final, fornecimento de insumos à população e educação ambiental à comunidade*; iii) *diante da complexidade dos serviços realizados, o item quilometragem, embora importante, é uma fração da totalidade do objeto contratual*; iv) *de acordo com a cláusula sexta do contrato, o monitoramento da frota é realizado através de sistema de rastreamento via GPS, entretanto os relatórios produzidos pelo sistema de rastreamento não são fidedignos, quando utilizados para este fim de análise precisa de quilometragem rodada pelos veículos*; v) *o rastreador instalado nos veículos gera sinais com intervalos de 1:45 minuto, o que acaba por gerar contagem a menor quanto à quilometragem efetivamente realizada*; vi) *os equipamentos efetivamente utilizados para a realização dos serviços não se limitam a três caminhões, mas também é utilizado outro veículo reserva quando algum dos outros veículos vai para a rampa de lavagem, ou entra em manutenção preventiva ou corretiva*; vii) *é comum a utilização de veículo de apoio para conclusão da coleta*; viii) *a partir da medição dos hodômetros dos veículos utilizados na coleta verificou-se que, no mesmo período avaliado pela equipe técnica do TCE, a quilometragem média efetivamente rodada foi de 20.056 Km, o que reduz significativamente a diferença apontada*; ix) *considerando que a quilometragem média realizada foi muito superior à considerada no relatório, os custos reais de combustível concretamente dispendidos pela Kurica Ambiental superam expressivamente os custos ali descritos*; x) *de acordo com a quilometragem efetivamente realizada, bem como considerando o consumo médio que alcança 1,7 Km por litro, é possível projetar o volume de 11.798 (onze mil,*

³ Peça nº 49, do Processo nº 1004989/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

setecentos e noventa e oito) litros por mês de combustível pela frota para a consecução dos serviços; xi) o valor do preço do litro do combustível praticado no mercado concretamente supera em muito os preços de referência descritos no Relatório Técnico, preço este que em verdade atingiu em média o valor de R\$ 2,81 (dois reais e oitenta e um centavos) por litro; xii) embora o percurso total da frota seja 16% menor que o considerado pelo TCE, o preço unitário (média ponderada) do combustível foi 16% maior para o período; xiii) o consumo de pneus novos e recapagens é superior ao indicado no relatório, tanto em razão da diferença de quilometragem efetivamente percorrida, quanto em virtude de impropriedades relacionadas à contagem de pneus utilizados e valores dispendidos para estes produtos; xiv) no tocante ao consumo de pneus novos, considerando-se a quilometragem percorrida e a necessidade de reposição soma-se o total de 132 pneus para o mesmo período considerado no Relatório Técnico do TCE; xv) em relação ao consumo de recapagens necessárias, considerando-se a quilometragem percorrida, o dado correto alcança o total de 128 recapagens para o período; xvi) se a empresa fosse mapear precisamente a planilha mês a mês, caberiam pedidos de reequilíbrio econômico mês a mês, considerando a inflação que tem sido alta no período, encarecendo demasiadamente os insumos utilizados na prestação de serviços; xvii) o acréscimo de 03 classificadores decorreu de simples erro na apresentação da planilha de custos, tendo em vista que efetivamente a empresa dispense de mais de 20 funcionários no local; xviii) em que pese a realidade fática, compreendemos que tal acréscimo, para efeito de pagamento no contrato, somente poderia ter ocorrido mediante prévia justificativa, fundamentação e aprovação mediante a formalização de termo aditivo, o que de fato não ocorreu; ix) ciente de tal irregularidade, a empresa imediatamente diligenciou junto ao SAMAE, demonstrando a inconsistência e requerendo imediata correção e a contabilização para a efetiva restituição dos valores pagos a este título, e; xx) não houve má-fé, tampouco recebimento de vantagem indevida pela empresa que realiza atividades no âmbito dos serviços de gestão de resíduos sólidos que sequer foram cobrados da municipalidade

Posteriormente, a contratada apresentou as petições de peças 47 e 51, às quais anexou notas fiscais relacionadas à compra de carcaça de pneus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recapados e de recauchutagem, *que demonstram os gastos com pneus em valores muito superiores ao que fora considerado no Relatório Técnico.*

Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, pelo Despacho nº 184/17 (peça 59), encaminhou os autos à Diretoria de Protocolo para apensamento do Processo nº 100498-9/16 a este⁴.

Extraí-se do referido processo em apenso, defesa apresentada pelo Sr. Claudio Buzeti, juntada na peça 46, na qual arguiu que: i) de acordo com o *edital de licitação nº 01/2015, a execução do objeto compreende o fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais, através de Regime de Empreitada Global, e não por empreitada por preço unitário ou item a item, como os técnicos deste Tribunal equivocadamente alegaram*; ii) *o Diretor Presidente da SAMAE tinha como seus subordinados diretores das áreas financeira, fiscal e administrativa, todos com responsabilidades de fiscalização, mas como o contrato era de forma global, nunca se preocuparam em fiscalizar item a item, pois o serviço prestado pela contratada é de excelência*; iii) a partir da última planilha de custos apresentada pela empresa, relativamente ao contrato anterior, aferiu-se a quilometragem de 5.934 km/mês, estimando-se para referência de projeto básico 6.000 km/mês por veículo, e considerando o total de 04 veículos para execução dos serviços, chegou-se ao total de 24.000 km/mês, e; iv) a contratada reconheceu o erro na inclusão de 03 classificadores e realizou o desconto do valor correspondente na nota fiscal referente ao mês de janeiro de 2017.

A Unidade Técnica, na Instrução nº 236/18 (peça 63), assim opinou, de forma conclusiva:

a) Com relação ao achado de “custos e combustíveis superestimados”, opina-se que se mantenha a imposição de ressarcimento dos valores apurados - R\$ 174.144,28 (fls. 25, peça 03) - no período de setembro de 2015 a outubro de 2016 pela equipe de auditoria, sem a imputação de multa, sob a responsabilidade dos Srs. Cláudio Buzeti e Miguel Gardini, e da empresa Kurica Ambiental S/A, posto que a planilha de custos readequada entrou em vigor posteriormente, a partir de 17/08/2017;

⁴ Apensamento autorizado através do Despacho nº 803/17 – GCFAMG, ante ao apontamento de similitude de objeto (Despacho nº 179/17 – COFIT).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Com relação ao achado “custos com pneus superestimados”, opina-se que se mantenha a imposição de ressarcimento dos valores apurados - R\$ 74.062,44 (fls. 25, peça 03) - no período de setembro de 2015 a outubro de 2016 pela equipe de auditoria, sem a imputação de multa, sob a responsabilidade dos Srs. Cláudio Buzeti e Miguel Gardini, e da empresa Kurica Ambiental S/A, posto que a planilha de custos readequada entrou em vigor a partir de 17/08/2017;

c) Com relação ao achado “acréscimo de 03 classificadores de resíduos recicláveis sem motivação justificada”, opina-se que se mantenha a imposição de ressarcimento dos valores apurados (fls. 25, peça 03) - R\$ 8.665,11 – no período de setembro de 2015 a outubro de 2016 pela equipe de auditoria, sem a imputação de multa, sob a responsabilidade dos Srs. Cláudio Buzeti e Miguel Gardini, e da empresa Kurica Ambiental S/A, dado que a planilha de custos readequada entrou em vigor a partir de 17/08/2017;

d) Sugere-se a realização de nova visita técnica ao Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Ibiporã - SAMAE, para acompanhamento das ações de melhoria e de fiscalização do contrato implementadas em relação ao Contrato nº 05/2015, nos termos do art. 175-H, XII, do Projeto de Resolução aprovado pelo Acórdão nº 695/18 - Pleno.

No mesmo sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 205/18 (peça 64), pela procedência parcial da Tomada de Contas Extraordinária, ponderando que *embora também considere louvável a conduta dos interessados em tomar a iniciativa de readequar os custos do Contrato nº 05/2015, fato é que, à luz da análise técnica empreendida pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, permaneceu inalterado o apontamento de superfaturamento nos custos de combustíveis e pneus no período de setembro de 2015 a outubro de 2016, no valor total apurado de R\$ 248.206,72*. Em face disso, corroborou com as conclusões da Unidade Técnica pela imposição de sanção de restituição de valores, além da sugestão de nova visita técnica à entidade.

Conclusos os autos, foi constatada a necessidade de retorno à Coordenadoria de Gestão Municipal, para fim de quantificação de possível dano e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

delimitação de responsabilidade dos agentes envolvidos, com esclarecimento dos seguintes pontos:

- a) A partir dos dados coletados na visita técnica e dos documentos carreados aos autos, manifeste-se sobre a utilização de veículo reserva (Placa AVJ-1661) na prestação dos serviços, conforme consta da defesa apresentada pela empresa Kurica Ambiental S/A (peça nº 39);
- b) A partir do traçado no mapa reproduzido na f. 9, da defesa da empresa contratada, é possível concluir que o rastreador instalado nos veículos gera sinais com intervalos, interferindo diretamente na contagem da quilometragem efetivamente realizada?
- c) Em face da comprovação da dedução de quatro parcelas de R\$ 8.665,11 (oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e onze centavos) nas notas fiscais 39705, 40774, 41412 e 42385, ainda há valores relativos ao acréscimo de classificadores pendentes de restituição, a fim de justificar a manutenção da condenação sugerida no item “c” da parte final da Instrução nº 236/18?

Em atendimento, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Informação nº 772/19 (peça 72), na qual, com relação ao caminhão reserva, apontou que a frota efetiva para a realização dos serviços de coleta de resíduos é de três caminhões, sendo o caminhão reserva usado esporadicamente na ausência de um dos titulares, já que não é de uso exclusivo do contrato junto ao Município de Ibiporã. Além disso, observou que o seu uso não altera a quilometragem mensal percorrida, visto que independente do caminhão que realiza a coleta, as rotas definidas serão realizadas e a quilometragem média estabelecida será percorrida.

Em relação ao traçado do mapa trazido pela empresa contratada, assinalou que a Kurica Ambiental S.A. não apresentou documentos comprobatórios que pudessem fundamentar suas manifestações, tampouco documentos que refutassem a metodologia de cálculo via GPS utilizada como aferição, como atestados ou estudos técnicos que comprovassem a inconsistência.

Sobre a dedução das parcelas, informou que as notas fiscais 39705, 40774, 41412 e 42385 foram emitidas e empenhadas com os valores deduzidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, o restante do valor das parcelas referente ao ano de 2016 e que ainda não havia sido deduzido foi atualizado e dividido em quatro parcelas de R\$ 24.478,67, que foram descontados dos pagamentos de junho, julho, agosto e setembro de 2017.

Em face dos esclarecimentos prestados pela unidade técnica, por meio do Despacho nº 212/20, foi determinada a intimação da Kurica Ambiental S/A, para que, querendo, apresentasse manifestação complementar a respeito.

A referida empresa, em petição juntada na peça 87⁵, inicialmente, ratificou sua argumentação no sentido de que o sistema de GPS instalado nos caminhões, por força de exigência contratual, destinava-se exclusivamente a comprovar a fidedignidade das rotas de coleta, e, para esse fim, atendia de forma plena e satisfatória. Entretanto, em razão dos intervalos de 1:45 minuto no sinal, não mensurava de forma correta a quilometragem real percorrida.

Asseverou que, ciente dessa imprecisão do sistema, providenciou a substituição do serviço de rastreamento, passando a ser fornecido pelo Grupo INLOG, que *“diferentemente do sistema anterior, este gera impulsos dos dados com lapso de tempo de aproximadamente 5 (cinco) segundos, o que torna muito mais fidedigna qualquer análise quanto à real quilometragem executada pela Contratada para atendimento de todos os setores com as respectivas rotinas previstas no instrumento contratual”*.

Afirmou que com base nesse novo sistema, constatou-se que para *“o preciso atendimento do contrato, executa mensalmente o total de 17.353KMs, portanto, valor maior do que o constatado inicialmente”*, salientando que essa diferença impacta diretamente nos valores apontados tanto para o consumo de pneus, como para recapes, apresentando planilha com os valores que seriam efetivamente devidos.

Em relação ao custo de combustíveis, argumentou que *“há que se recalcular o efetivo consumo ocorrido em razão das efetivas distâncias realizadas pela Contratada”*, e, *“após apurado os gastos totais em litros (consumo por km X*

⁵ Acompanhada dos documentos de peças 88 a 115.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distância mensal percorrida), há também que se reanalisar a despesa, levando-se em conta o efetivo custo do litro adquirido pela contratada naquela época”.

Consignou que conforme consta do processo licitatório, um dos serviços a serem prestados se referia ao trabalho de educação ambiental, para o qual a contratada, nos termos da proposta apresentada, seria remunerada em R\$ 6.000,00 mensais. Todavia, em que pese o valor estar discriminado no corpo da proposta comercial, por um equívoco, não teria sido somado no valor total da proposta e, portanto, embora tenha prestado esse serviço, não recebeu qualquer valor a esse título. Diante disso, pugnou que o valor de R\$ 183.094,52 fosse restituído à contratada.

Por fim, sustentou que *“como é fato inconteste já verificado no curso deste procedimento, qual seja, a existência de plena boa-fé das partes envolvidas, tendo em vista que está comprovada a necessidade de reanálise das premissas que impulsionaram a equipe técnica àquela recomendação inicial de determinação de restituição de valores, para que se possa dirimir quaisquer dúvidas quanto as particularidades operacionais do serviço executado, bem como a possibilidade de compensação em decorrência de crédito pela falta de pagamento dos serviços de educação ambiental então contratado, cujo valor não fora somado à planilha inicial, torna-se factível o cabimento e a pertinência de realização de audiência conciliatória, de forma que se possa alcançar solução, que vise por fim a este conflito, de forma harmoniosa e que atenda aos princípios da legalidade”.*

Em nova manifestação (Instrução nº 4111/21⁶), a Coordenadoria de Gestão Municipal, ratificou seu opinativo anterior em relação aos achados nºs 1 e 2, opinando, entretanto, pela exclusão da imputação de débito referente ao achado nº 3, sendo corroborada pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 849/21 (peça 118).

Tendo-se em conta a manifesta intenção da empresa Kurica Ambiental S/A na celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, por meio do Despacho nº 225/22 (peça 119), foi determinada a intimação do Serviço

⁶ Peça 116.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal de Água e Esgoto de Ibiporã, para que se manifestasse se possuía interesse na formalização do referido instrumento.

Diante do insucesso na celebração da avença, pelo Despacho nº 1353/22 determinou-se a remessa dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para que, querendo, complementassem suas manifestações, tendo ambos reiterado seus opinativos anteriores.

É o relatório.

2. Conforme consta do relato, o presente feito originou-se de comunicação de irregularidade formulada pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos na qual foi apontado possível dano ao erário decorrente de gastos elevados com serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos, no exercício de 2015.

De acordo com a peça prefacial, durante a fase interna do procedimento licitatório houve superestimação da quilometragem mensal percorrida e, por ter esse dado constado do modelo de planilha de custos anexo ao edital do certame, acarretou elevação dos custos com combustíveis e pneus, itens que influenciam diretamente no valor da prestação dos serviços contratados.

Inicialmente, cumpre abordar que o Sr. Claudio Buzeti, em sua defesa de peça nº 46, do Processo nº 1004989/16, apresentou o argumento de que por se tratar de contratação por regime de empreitada global, seria incabível perquirir sobre os itens que compuseram a planilha de preços, tal como a quilometragem.

Essa tese defensiva se acolhida, seria, em tese, prejudicial ao mérito das irregularidades detectadas, portanto, deve ser analisada preliminarmente àquelas.

Nos termos da defesa, *“no edital de licitação nº 01/2015, página 03, no item 3.2 (anexo), a execução do objeto compreende o fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais, através de Regime de Empreitada Global, e não*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empreitada por preço unitário ou item a item, como os Técnicos deste Tribunal equivocadamente alegaram”.

Todavia, o argumento não merece prosperar, nos termos da fundamentação delineada pela Unidade Técnica, senão vejamos:

Segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), nas empreitadas por preço global, erros ou omissões relevantes no orçamento poderão ensejar termos aditivos, de modo a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes.

Nos casos de erros ou omissões nas planilhas de custos, situação que considerou “*o ponto mais controverso sobre a prática contratual nas empreitadas globais*”. O relator, Min. Valmir Campelo:

“a dicotomia em questão está em balancear a idealização da empreitada global com a vedação do enriquecimento sem causa. Não seria concebível que falhas na elaboração do edital redundem, com justa causa, em um superfaturamento. Tampouco a Administração poderia se beneficiar de erro que ela própria cometeu, pagando por um produto preço relevantemente inferior que o seu justo preço de mercado. Erro preliminar da própria Administração, independentemente do tipo de empreitada, não pode redundar em ganhos ilícitos; porque se ilícito for, o enriquecimento de uma parte, em detrimento de outra, sem causa jurídica válida, faz-se vedado”.
(grifo nosso)

Acórdão 1977/2013-Plenário, TC 044.312/2012-1, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.

Diante do exposto, a alegação da defesa não deve prosperar, a de que, não haveria necessidade de fiscalizar os custos operacionais estabelecidos na planilha de custos, tendo em vista que esta fora utilizada para precificação e pagamento do serviço contratado.

Na prática, os veículos percorrem um trajeto mensal 35,77% inferior ao utilizado na planilha de composição de custos da empresa contratada, o que majora consideravelmente os custos com combustíveis e pneus, totalizando um superfaturamento de R\$ 248.206,72 (duzentos e quarenta e oito mil, duzentos e seis reais e setenta e dois centavos), no período setembro de 2015 a outubro de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em análise, o superfaturamento redundou em ganhos ilícitos, sendo que o enriquecimento de uma parte, em detrimento de outra, sem causa jurídica válida, faz-se irregular, requerendo dos responsáveis o ressarcimento ao erário.

Em complementação, vale transcrever a precisa lição de Marçal Justen Filho⁷, no sentido de que a planilha de preços unitários não é dispensada na contratação por empreitada global, razão pela qual os itens que repercutem no preço global podem e devem ser analisados sob o prisma da seriedade e exequibilidade:

A empreitada por preço global não elimina a necessidade de o edital exigir que o particular apresente a planilha demonstrativa de preços unitários. Mais ainda, é indispensável que o edital estabeleça os critérios de aceitabilidade de preços máximos e unitários. A planilha de preços unitários não se destina a julgar as propostas segundo os preços unitários, mas verificar a sua seriedade e exequibilidade.

Superada essa questão e retomando a análise das irregularidades detectadas, observa-se que a equipe que realizou a visita técnica destacou: *“no modelo de planilha de custos sugerida pela autarquia consta uma rubrica nomeada **Quilometragem percorrida transporte**, a qual estima uma rodagem de 6.000 quilômetros mês, **perfazendo um total mensal de 24.000 quilômetro/mês**. Observa-se que não há indicação do número total de veículos coletores necessários à execução dos serviços, induzindo ao total de quatro caminhões. Importante destacar que a quilometragem total rodada mensalmente repercute diretamente nos custos com combustíveis e com os pneus, conforme metodologia utilizada no modelo da autarquia e na planilha apresentada pela empresa vencedora”*.

A partir disso, os técnicos deste Tribunal “questionaram os servidores do SAMAE, especialmente os Srs. Cláudio Buzeti (Diretor Presidente do SAMAE) e Miguel Gardini (Diretor de Limpeza Pública), sobre qual parâmetro o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Projeto Básico foi elaborado, em especial quanto ao conteúdo e a composição do modelo para apresentação da planilha de custos e formação dos preços mensal (Anexo II da licitação)” que, “em resposta afirmaram que os dados foram pesquisados no contrato anterior, bem como que devido à escassez de pessoal e de conhecimento técnico foi o meio que possuíam no momento da preparação do certame”.

Entretanto, “após consulta ao contrato precedente, que já era executado pela Kurica Ambiental S/A, identificou-se na última planilha de custos apresentada em 29/07/2014 pela contratada, a qual serviu de base para o sexto aditivo do contrato nº 16/2010, que a quilometragem total percorrida no transporte estava prevista em 17.802 quilômetros mensais, consoante fragmento seguinte”.

A.3 Quilometragem total percorrida transporte:	5934 km/mês
TOTAL MENSAL:	17802 km/mês

Nesse contexto, a equipe concluiu que “a informação de que previsão de quilômetros mensais foi extraída no contrato anterior não encontra correspondência com os valores dispostos nas planilhas de custos do contrato precedente. Assim, não foram identificadas justificativas verossímeis capazes de elucidar o motivo da previsão de 24.000 quilômetros rodados mensais pela frota”.

Ainda de acordo com a descrição contida na comunicação de irregularidade, a partir da visita técnica, constatou-se que a coleta de resíduos é realizada por 03 caminhões (Placas: AZM-9599, AZX-5693 e AZY-2423).

Com base nos relatórios de deslocamentos dos veículos que compõem a frota, fornecidos pela empresa contratada, a média mensal de quilômetro rodado por cada veículo é de 5.138 km. Tendo em vista que são 03 caminhões diariamente executando os serviços, média da frota giraria em torno de 15.414 quilômetros mensais.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009.p. 126.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todavia, tanto no modelo sugerido pelo SAMAE na licitação, quanto na planilha de composição de custos apresentada pela empresa contratada, foram considerados e estão sendo utilizados como base para os pagamentos 24.000 quilômetros mensais.

Assim, verifica-se que na prática os veículos percorrem um trajeto mensal 35,77% inferior ao utilizado na planilha de composição de custos da empresa contratada, o que majora consideravelmente os custos com combustíveis e pneus.

A empresa contratada, Kurica Ambiental S/A, em sua defesa de peça 39, contestou a quilometragem média considerada pela equipe de visita técnica, de 15.414 quilômetros mensais, sob o fundamento de que, embora, por força de obrigação contratual, houvesse sistema de monitoramento da frota via GPS, *“os relatórios produzidos não são fidedignos, quando utilizados para este fim de análise precisa de quilometragem rodada pelos veículos”.*

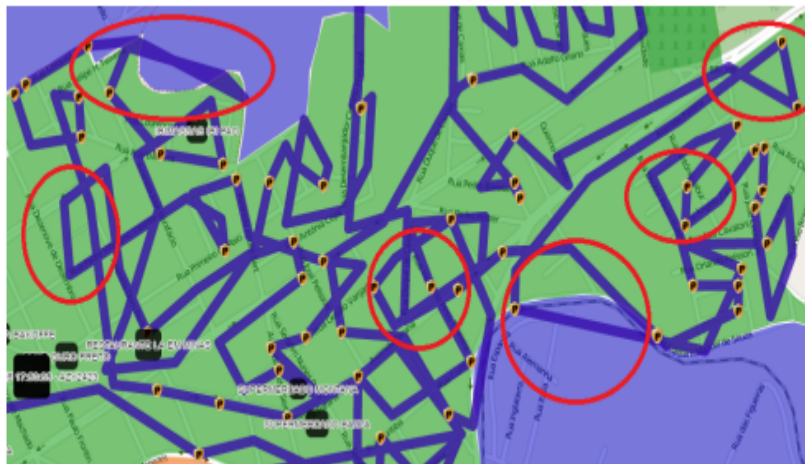
Sustentou que o sistema de rastreador instalado nos veículos gerava sinais com intervalos de 1:45 minuto, o que acabava por acarretar em contagem a menor do que a quilometragem efetivamente realizada.

A fim de corroborar sua alegação, apresentou mapa que indicaria a imprecisão do trajeto efetivamente realizado (fls. 8-9, peça 39):

Como exemplo pela imagem abaixo, as áreas circuladas em vermelho na imagem demonstram que em todo o percurso o rastreamento traça linhas retas entre os pontos de marcação do sinal no GPS. Ou seja, por diversos locais onde o veículo efetivamente transitou, em razão do traçado efetivado pelo rastreador, considerando seus desvios, não são computadas diversas distâncias que foram efetivamente realizadas pelo veículo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Diante da imprecisão da quilometragem aferida pelo sistema de GPS, sustentou a empresa contratada que deveria ser considerada a medição dos veículos utilizados na prestação do serviço, salientando, contudo, que, diversamente do apontado pela equipe de inspeção deste Tribunal, além dos 3 veículos que regularmente realizam a coleta, há um quarto caminhão de reserva, que, além de ser utilizado nas hipóteses de manutenção preventiva e corretiva, ou lavagem dos veículos principais, por vezes dá apoio aos demais para conclusão da coleta.

Sob esses parâmetros, apontou que a quilometragem média efetivamente rodada, *“considerando-se exatamente o mesmo período avaliado pela equipe técnica do TCE, foi de 20.056 (vinte mil e cinquenta e seis) quilômetros, o que reduz significativamente a diferença apontada pelo Relatório Técnico em debate”*.

Ainda relativamente à real quilometragem executada, a empresa Kurica Ambiental S.A., em nova oportunidade de manifestação nos autos, apresentou a petição de peça 87, informou que, após a constatação da imprecisão do sistema de rastreamento via GPS, procedeu à sua substituição por um novo sistema que, diferentemente do anterior, *“gera impulsos dos dados com lapso de tempo de aproximadamente 5 (cinco) segundos, o que torna muito mais fidedigna qualquer análise quanto à real quilometragem executada pela Contratada para atendimento de todos os setores com as respectivas rotinas previstas no instrumento contratual”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, que “ao realizar nova análise acerca da totalidade dos quilômetros, a Contratada, levando em conta todas as particularidades do contrato, agora constatou que, para o preciso atendimento do contrato, executa mensalmente o total de 17.353 KMs, portanto, valor maior do que o constatado inicialmente, cuja diferença, por certo, reflete (agora corrigindo corretamente) as ‘perdas’ existentes no sistema anteriormente utilizado”.

Passando-se à análise dos argumentos apresentados, tem-se que, não obstante a então COFIT⁸ (Instrução nº 236/18 – peça 63) tenha considerado que *“a Kurica Ambiental S.A. não apresentou documentos comprobatórios que pudessem fundamentar suas manifestações, tampouco, documentos que refutassem a metodologia de cálculo via GPS utilizada como aferição pela equipe de visita técnica. Assim, as manifestações das defesas apresentadas não trouxeram aos autos novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos pela equipe técnica de visita técnica”*, pelo traçado do mapa apresentado pela empresa é inegável que o trajeto percorrido não era corretamente contabilizado pelo sistema de rastreamento via GPS.

Infere-se da figura que em determinados trechos em que o traçado na diagonal indicaria o caminhão de coleta teria passado pelo meio da quadra, o que é absolutamente improvável, mas que, por outro lado, corroboraria a tese de o sistema gerava sinais de 1:45 minuto.

Portanto, a toda evidência, a quilometragem constatada no sistema de rastreamento via GPS instalado nos caminhões, à época da inspeção, efetivamente não deve ser utilizada para aferição da quilometragem real executada.

N’outro vértice, a quilometragem indicada pela empresa contratada, a partir da verificação dos hodômetros dos caminhões, que teria indicado 20.056 (vinte mil e cinquenta e seis) quilômetros mensais, igualmente não serve como parâmetro, na medida em que há efetiva incerteza quanto à utilização do quarto caminhão exclusivamente para prestação dos serviços contratos pelo Serviço Municipal de Água e Esgoto de Ibiporã.

⁸ Posteriormente corroborada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 4111/21 (peça 116)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

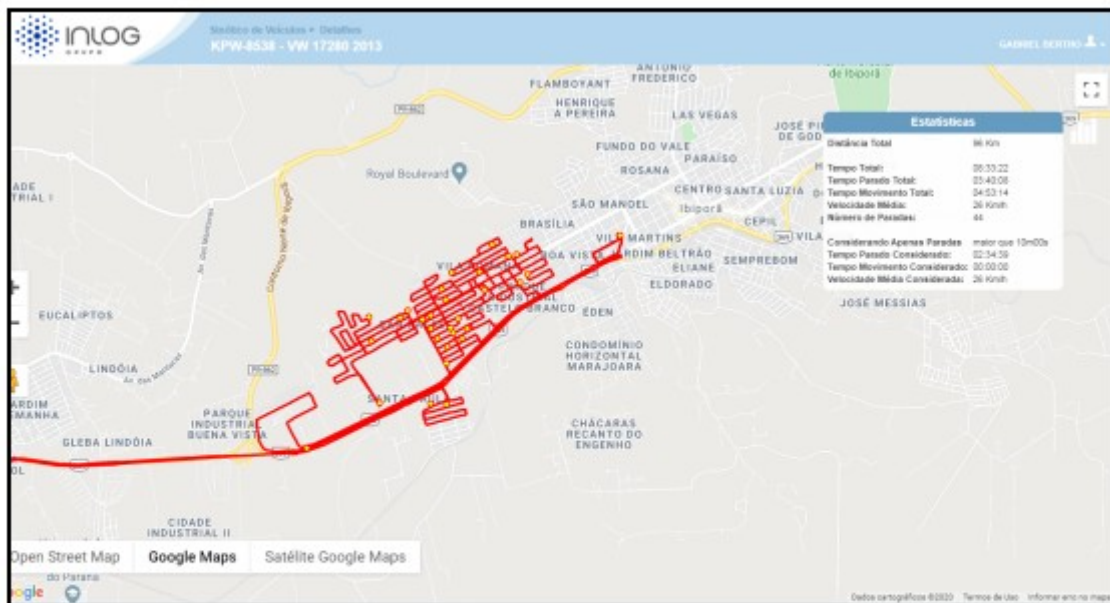
Nesse contexto, parece-me mais adequado considerar a quilometragem de **17.353 Km por mês**, indicada a partir do novo sistema de rastreamento, cujo relatório gerado, aparentemente, indica, de forma mais fidedigna, o trajeto percorrido, conforme mapas colacionados na petição de peça 87, valendo colacionar, a título exemplificativo, os seguintes:



SETOR 01-A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



SETOR 03-A

Veja-se, aliás, que a distância indicada se aproxima, inclusive, daquela apresentada na última planilha de custos que serviu de base para o sexto aditivo do contrato nº 16/2010, que a quilometragem total percorrida no transporte estava prevista em 17.802 quilômetros mensais.

Portanto, para efeito de quantificação dos custos com combustíveis e pneus, a serem tratados adiante, deve ser considerada a distância mensal percorrida de **17.353 Km**.

2.1. Achado nº 01 – Custos com combustíveis superestimados

Nos termos da peça inaugural, na planilha de custos apresentada pela Kurica Ambiental S.A. e que vinha servindo de base para os pagamentos mensais, constavam os seguintes dados para os custos com combustíveis, consoante excerto extraído da planilha:

Cálculos						
Combustível						
	Km/mês			Valor Litro	Km Litro	TOTAL
	24.000 Km/Mês			R\$ 2,43	1,7	R\$ 34.305,88



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A partir de setembro de 2016, quando houve reajuste do contrato, a composição dos custos com combustíveis passou a ser a seguinte:

Cálculos						
Combustível						
	Km/mês			Valor Litro	Km Litro	TOTAL
	24.000 Km/Mês			R\$ 2,66	1,7	R\$ 37.552,94

De acordo com a quilometragem considerada pela equipe de fiscalização deste Tribunal (15.414 Km/mês), a empresa contratada, no período de setembro de 2015 a outubro de 2016, teria recebido a mais do SAMAE R\$ 174.144,28 (cento e setenta e quatro mil, cento e quarenta e quatro reais e vinte e oito centavos), conforme tabela abaixo:

Valor do Combustível Mensal Superestimado						
Competências	Km Previstos	Média Mensal de km Percorridos	Km Superestimados	Valor Litro R\$	Km Litro	Total Mensal Superestima do R\$
09/2015 a 08/2016	24.000 km mês	15.414 km mês	8.586 Km	2,43	1,7	R\$ 12.272,93
09 e 10/2016	24.000 km mês	15.414 km mês	8.586 Km	2,66	1,7	R\$ 13.434,56

Sobre esse ponto, a empresa Kurica Ambiental S.A. alegou que “o valor do preço do litro do combustível praticado no mercado concretamente supera em muito os preços de referência descritos no Relatório Técnico, preço este que em verdade atingiu em média o valor de R\$ 2,81 (dois reais e oitenta e um centavos) por litro”.

Todavia, a argumentação apresentada não merece ser acolhida, na medida em que, eventual divergência entre o valor indicado na planilha de custos que embasou o contrato e o valor de mercado deveria ter sido objeto de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, não cabendo a esta Corte se substituir ao SAMAE, e, por via transversa, neste momento deferir o reequilíbrio, notadamente por se tratar de interesse exclusivamente privado.

Nesse contexto, para fins de apuração do valor pago a maior a título de custos com combustíveis, será considerada, além da quilometragem reconhecida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como efetivamente percorrida (17.353 Km/mês), o valor por litro de combustível fixado no contrato e seus aditivos.

competências	km Previsto	média Mensal de Km Percorridos	km Superestimados		valor litro R\$	Km Litro	total Mensal Superestimado R\$
09/2015 a 08/2016	24.000 Km mês	17.353 Km mês	6.647 Km		2,43	1,7	R\$ 9.501,30
09 e 10/2016	24.000 Km mês	17.353 Km mês	6.647 Km		2,66	1,7	R\$ 10.400,60

Para efeito de cálculo do valor a ser restituído, levando-se em conta o montante equivale à quilometragem superestimada (6.647 km), dividido pelo rendimento do combustível (1,7 km/l) e multiplicado pelo valor do litro (R\$ 2,43), chega-se ao valor de R\$ 9.501,30, que, multiplicado pelo período de 12 meses indicados na primeira competência, resulta em **R\$ 114.015,60**.

Aplicando-se o mesmo raciocínio em relação à segunda competência, com o valor do litro de R\$ 2,66, obtém-se o montante mensal de R\$ 10.400,60, que resulta no total de **R\$ 20.801,20**, ao se considerar o período de dois meses indicados.

Portanto, a contratada recebeu a mais **R\$ 134.816,80** (R\$ 114.015,60 + R\$ 20.801,20), a título de custos com combustíveis, que devem ser restituídos aos cofres do SAMAE de Ibiporã.

2.2. *Achado nº 02 – Custos com pneus superestimados*

Sob o achado nº 2, a equipe de fiscalização apontou que os custos com pneus foram superestimados, assinalando que utilizando-se os parâmetros e coeficientes apresentados pela Kurica Ambiental S/A, em reunião realizada com a equipe de auditoria⁹, bem como os parâmetros constantes do Edital de Licitação e da proposta, ficou evidenciada a ocorrência de sobrepreço correspondente a 42,5% do gasto com pneus em decorrência da superestimativa do quantitativo de pneus e dos números de recapagens.

⁹ Foi realizada na data de 24 de novembro de 2016 no período da manhã, reunião com o representante da Kurica Ambiental S/A para dirimir dúvidas acerca das falhas na planilha de composição de custos apresentada na Licitação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DADOS DE ENTRADA		
	POR CAMINHÃO	TOTAL
Nº CAMINHÕES	3	
PNEUS DIANTEIROS	2	6
OUTROS PNEUS	8	24
TRUCAGEM EIXO	4	12
MÉDIA DE KM MENSAL	5.200	
TROCA PNEU DIANTEIRO (KM)	10.000	
VIDA ÚTIL PNEU (2 RECAPAGENS)	35.000	
KM MÉDIA DE RECAPAGEM	11.667	

Consta, ainda, da comunicação de irregularidade (peça 3) que os caminhões utilizados nos serviços de coleta e transporte apresentam um conjunto total de 10 pneus. Foi considerada a compra adicional de 04 pneus (em decorrência da trucagem do Eixo¹⁰). Com relação à vida útil dos pneus, considerou-se que os pneus dianteiros têm vida útil de 10.000 km, devido ao maior desgaste. Já os demais pneus, considerou-se a vida útil de 35.000 km com a realização de 2 (duas) recapagens, conforme já consta da proposta e do edital.

Com base nesses parâmetros, a equipe deste Tribunal indicou que a quantidade de pneus e o número de recapagens necessários para o prazo de duração do Contrato (01 ano), os quais estão detalhados na planilha apresentada abaixo:

MÊS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total Mensal	Média Mensal
Quilometragem Total Percorrida (milhares de Km)	5,2	10,4	15,6	20,8	26,0	31,2	36,4	41,6	46,8	52,0	57,2	62,4		
QUANTIDADE DE PNEUS NOVOS NECESSÁRIOS:														
- INVERSÃO EIXO	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	
- PNEUS DIANTEIROS	-	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-	6	36	
- VIDA ÚTIL RECAP.	-	-	-	-	-	-	24	-	-	-	-	-	24	
TOTAL:	12	6	-	6	-	6	24	6	-	6	-	6	72	6
RECAPAGENS:	-	-	24	-	24	-	24	-	24	-	-	24	120	10

Assim, concluiu-se que o custo mensal relativo à aquisição de pneus e gastos com recapagem apurado foi de R\$ 12.240,00 (doze mil, duzentos e

¹⁰ o caminhão quando novo, chamado de caminhão "toco" possui apenas 2 eixos e um total de 6 pneus, assim para fazer a trucagem do eixo (adicional um eixo) deve ser contabilizada a aquisição de um conjunto de 4 pneus adicionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quarenta reais). Desse modo, o custo mensal contratado previsto com pneus e recapagens está 42,5% acima do valor apurado, representando um possível superfaturamento de R\$ 74.062,44 (setenta e quatro mil, sessenta e dois reais e quarenta e quatro centavos).

Competências	Gastos Previstos (R\$/mês)	Gasto Apurado (R\$/mês)	Gastos Superestimados (R\$/mês)	Total Superestimado R\$
09/2015 a 08/2016	17.460,00	12.240,00	5.220,00	62.640,00
09 e 10/2016	19.103,06	13.391,84	5.711,22	11.422,44

Sobre esse ponto, a empresa Kurica Ambiental S.A. alegou que o consumo de pneus novos e recapagens é superior ao indicado no relatório, tanto em razão da diferença de quilometragem efetivamente percorrida, quanto em virtude de *impropriedades relacionadas à contagem de pneus utilizados e valores dispendidos para estes produtos*.

Conforme já tratado nesta decisão, verifica-se que, efetivamente, a quilometragem real percorrida é superior à considerada pela equipe de inspeção, de modo que essa diferença deve ser considerada para fins do cálculo dos custos com os pneus. Em relação aos demais parâmetros que compõem a planilha (pneus utilizados e valores dispendidos para estes produtos), não foram apresentados documentos comprobatórios hábeis a afastar os dados considerados no relatório, os quais, inclusive, teriam sido esclarecidos junto à própria empresa contratada¹¹.

Nesse contexto, considerando que a único item que compõe a planilha de custos com pneus a ser retificado é o da quilometragem, a fim de simplificar o cálculo, adoto a planilha elaborada pela equipe de inspeção, com o reconhecimento de que a quilometragem mensal reconhecida deve ser aumentada, de 15.414 km, para 17.353 km, o que equivale a um incremento de 12,58%, percentual esse que deve ser aplicado, em ambas as competências, sobre os

¹¹ Segundo nota de rodapé nº 7, constante da f. 13, da comunicação de irregularidade: *Foi realizada na data de 24 de novembro de 2016 no período da manhã, reunião com o representante da Kurica Ambiental S/A para dirimir dúvidas acerca das falhas na planilha de composição de custos apresentada na Licitação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valores dos gastos apurados de R\$ 12.240,00 e R\$ 13.391,84, do que resulta a redução do valor dos “*Gastos Superestimados*”, respectivamente, para R\$ 3.680,21 e R\$ 4.026,53.

Na tabela abaixo, para o “*Total Superestimado*”, foram considerados os períodos de 12 e 2 meses, respectivamente, para cada uma das competências:

Competências	Gastos Previstos (R\$/mês)	Gasto Apurado (R\$/mês)	Gastos Superestimados (R\$/mês)	Total Superestimado R\$
09/2015 a 08/2016	17.460,00	13.779,79	3.680,21	44.162,52
09 e 10/2016	19.103,06	15.076,53	4.026,53	8.053,06

Portanto, a contratada recebeu a mais **R\$ 52.215,58** (R\$ 44.162,52 + R\$ 8.053,06), a título de custos com pneus, que devem ser restituídos aos cofres do SAMAE de Ibiporã.

2.3. Achado nº 03 – Acréscimo de 03 classificadores de resíduos recicláveis sem motivação justificada

Segundo consta de descrição do achado, à f. 15 da peça nº 3, *um dos objetos do contrato prevê a operação de segregação dos resíduos recicláveis por meio do processo de esteira e equipamentos, em área da contratada.*

Para realizar esse trabalho, a contratada apresentou na composição da planilha de custos que seriam necessários 20 classificadores e 01 encarregado. A partir de setembro de 2016, quando os valores do contrato foram reajustados, houve acréscimo de 03 classificadores, passando de 20 para 23.

Entretanto, a partir da análise de “Dados do Relatório de Desempenho da Coleta Seletiva de Ibiporã” (f. 16/17), observou-se que somente em dezembro de 2015 e janeiro de 2016 houve extrapolação das quantidades de toneladas mensais estimadas pelo SAMAE na licitação. Outrossim, nos últimos três meses antes do reajuste do contrato, efetivado em setembro de 2016, não houve considerável aumento na quantidade total de resíduos coletados, sendo que em agosto de 2016 a quantidade total coletada foi menor do que no primeiro mês de vigência do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, considerando que o acréscimo dos 03 classificadores ocorreu na competência de setembro de 2016 e que a visita técnica considerou o corte temporal da análise em outubro de 2016, o valor pago sem motivação e justificativas aparentes foi elencado no seguinte quadro constante da peça exordial:

Valores pagos a maior em decorrência do acréscimo de 03 classificadores a partir de 09/2016			
Cargo	Quantidade Acrescida	Remuneração Mensal Disposta na Planilha de Custo a partir de 09/2016	Total Mensal
Classificadores	03	R\$ 2.888,37	R\$ 8.665,11

Sobre esse aspecto, a empresa Kurica Ambiental, em que pese tenha sustentado que efetivamente dispendesse de mais de 20 classificadores na execução dos serviços, reconheceu que *“tal acréscimo, para efeito de pagamento no contrato, somente poderia ter ocorrido mediante prévia justificativa, fundamentação e aprovação mediante a formalização de termo aditivo, o que de fato não ocorreu”*.

Assim, *“ciente de tal irregularidade, a empresa imediatamente diligenciou junto ao SAMAE, demonstrando a inconsistência e requerendo imediata correção e a contabilização para a efetiva restituição dos valores pagos a este título”*.

Tendo-se em conta a comprovação de que foram realizadas deduções dos valores nos pagamentos realizados à contratada, conforme documentos constantes nas peças 73 e 74, o item pode ser ressaltado, nos termos da Súmula nº 8, deste Tribunal

2.4. Da dedução de verbas com gastos em educação ambiental

Inobstante não tenha havido manifestação específica da unidade técnica a esse respeito, cumpre esclarecer que a pretensão da empresa, de compensação do valor de R\$ 183.094,52, conforme deduzido a fls. 21/23 da peça 87, dentro do atual contexto probatório, não pode prosperar.

Ainda que se possa deduzir que o valor de R\$ 6.000,00 mensais indicado na planilha a fl. 7 da peça 90, não tenha, de fato, sido incorporado ao total



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da proposta, tal fato, isoladamente, não pode implicar na constituição de crédito em seu favor, que possa ser objeto de compensação sobre o valor a ser restituído).

Além da ausência de comprovação da efetiva prestação dos serviços indicados, a exemplo dos itens anteriormente analisados, a matéria deveria ter sido objeto de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, sem falar em eventuais repercussões que a majoração da proposta poderia ter tido dentro do próprio processo licitatório, situações essas que impedem o reconhecimento da diferença, baseada, apenas, em erro de fato cometido pela proponente.

Acrescente-se que, pelo que se depreende da instrução, a referida falha não teria sido sequer apontada durante a fase de execução contratual.

2.5. *Da responsabilização*

A equipe de fiscalização apontou como responsáveis pelas irregularidades detectadas, o Sr. Claudio Buzeti (Diretor Presidente do SAMAE de Ibiporã), o Sr. Miguel Gardini (Diretor de Limpeza Pública, Fiscal e Gestor do Contrato), além da empresa Kurica Ambiental S.A.

O Sr. Miguel Gardini, em sua defesa juntada na peça 37, argumentou que: i) sempre exerceu suas funções com zelo; ii) que assumiu obrigações além de suas competências, devido à falta de pessoal e de recursos humanos; iii) solicitou a contratação de pessoal para ocupar as Coordenadorias de reciclagem e de resíduos sólidos, mas o pedido foi indeferido pela administração da autarquia; iv) não possui formação jurídica/financeira e adquiriu de forma autodidata e empírica o seu conhecimento em fiscalização e gestão de contratos, bem como nunca recebeu treinamento, nem quando solicitado; v) não foi o responsável pela elaboração do modelo de planilha nem do termo de referência, tendo atuado apenas de forma consultiva, por meio de pesquisas de editais disponíveis na *internet*.

Apenas em parte assiste-lhe razão.

A então COFIT, na Instrução nº 236/18 (peça 63), a par das atribuições do fiscal do contrato, prevista em lei, em análise dos documentos carreados aos autos, concluiu que a responsabilidade imputada ao Sr. Miguel



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gardini deve ser mantida, pelos seguintes fundamentos, que, pela pertinência, adoto como razões de decidir:

O art. 67 da Lei 8.666/93 estabelece que “*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.*”

O fiscal de contrato deve adotar todas as medidas para sanear os problemas encontrados na execução contratual. Nessa situação, deve atuar imediatamente, sob pena de responsabilização por desídia e/ou por negligência quanto à adoção de providências para sanar irregularidades apresentadas.

Além de fiscal dos contratos auditados (peça 09), o Sr. Miguel Gardini era o Diretor de Limpeza Pública do SAMAE à época, diretoria técnica diretamente ligada ao objeto dos contratos. Fato que intensifica sua relação de gestão, controle e fiscalização dos contratos.

Em abril de 2015, o Diretor de Limpeza Pública do SAMAE, Sr. Miguel Gardini, enviou o Memorando nº. IBI-76/2015 (Peça 06) à Coordenadoria de Compras solicitando o início do processo legal para a contratação de empresa para a execução de engenharia sanitária para a coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos no Município de Ibiporã.

O Memorando citado acima e produzido pelo Sr. Miguel Gardini informa que deve ser dada especial atenção e importância ao Projeto Básico para a contratação, enfatizando que seu objetivo é esclarecer como deverá ser executado o objeto licitado, especialmente em respeito à quantidade, aos prazos, às condições de fornecimento, à forma de pagamento e à maneira de execução da garantia. Parte das considerações realizadas pelo Diretor de Limpeza Pública do SAMAE pode ser visualizada a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao tipo de licitação, opina-se pela seleção da proposta mais vantajosa, ou seja, a de menor preço.

Especial atenção e importância devem ser dadas ao Projeto Básico para a contratação. Um dos documentos indispensáveis à consecução de qualquer contratação é uma das peças inaugurais e indispensáveis, no caso da instauração do procedimento licitatório, é o Projeto Básico.

Esse instrumento reflete o momento do planejamento da Administração. É fase anterior à autorização da despesa e da própria contratação. Dai a importância de entender o que é um Projeto Básico e qual sua finalidade.

O Projeto Básico não é e nem pode ser visto como uma mera burocracia resultante da aplicação da Lei, mas deve ser encarado como uma ferramenta útil à Administração na sua ação de contratar. É, assim, um instrumento que propicia à Administração conhecer o objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa e deve ser elaborado de forma a permitir ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta.

Não há forma ou modelo definido de projeto básico, o essencial é que seu conteúdo contemple todas as informações necessárias à justificativa do pedido, bem como à elaboração do edital de licitação e da minuta de contrato.

Seu objetivo, desse modo, é esclarecer como deverá ser executado o objeto da licitação, relativamente à definição dos principais parâmetros envolvidos na contratação, tais como, quantidade, prazos, condições de fornecimento, forma de pagamento e forma de execução da garantia.

Miguel Gardini
Diretor de Limpeza Pública

A Diretoria de Limpeza Pública é a unidade técnica e gestora do contrato de serviços de coleta de resíduos sólidos. A Coordenadoria de Compras é unidade de suporte ao processo licitatório, não competente para especificar as características e exigências técnicas para a execução do serviço a ser contratado. Desta forma, as planilhas de custos e o termo de referência são de responsabilidades da unidade técnica.

Diante do exposto, esta unidade técnica mantém seu posicionamento que o Sr. Miguel Gardini é agente responsável pela fiscalização e controle dos contratos auditados.

Nessas condições, analisada a matéria sobre a perspectiva da competência funcional para a condução do processo de contratação e do acompanhamento da execução, merece acolhimento a conclusão pela responsabilização tanto do Sr. Miguel Gardini, Diretor de Limpeza Pública Fiscal e Gestor do Contrato, como do Sr. Claudio Buzeti, Diretor Presidente do SAME, esse último, na qualidade de ordenador da despesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entendo, entretanto, que deve ser aplicada, individualmente, a multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, sem imputação da sanção pessoal de devolução solidária de valores.

Embora as falhas de planejamento do certame e da fiscalização do contrato tenham resultado em dano ao erário, entendo que a culpabilidade pode ser mitigada, em face das dificuldades apontadas na defesa, que envolvem, o caráter inovador do modelo de coleta de resíduos sólidos, para o qual seriam necessários estudos mais abrangentes e aprofundados em relação às variáveis econômicas implicadas, cuja execução teria sido dificultada pela precariedade das condições estruturais da entidade, descritas nas defesas.

A par disso, não se verificaram indícios de má-fé ou de obtenção de ganhos indevidos de ambos os gestores, tendo sido adotadas, por outro lado, medidas corretivas a partir de setembro de 2016, tão logo apontadas as falhas pela unidade técnica desta Corte.

Ilustrativamente, nesse sentido, a decisão do Tribunal Pleno, da sessão virtual de 24.11.2022, contida no Acórdão 2940/22¹²:

(...) para a condenação pessoal ao ressarcimento de dano, tem se solidificado nesta Corte a orientação que exige dolo, erro grosseiro ou culpa grave:

Recurso de Revista. Acórdão n.º 3528/13 - Tribunal Pleno. Câmara Municipal de Carambeí. Irregularidades na remuneração dos servidores da Câmara Municipal. Vantagens concedidas sem previsão legal. Divergência parcial, para excluir condenação dos gestores. Ausência de erro inescusável ou grave desídia, indicativa de atuação negligente, conforme precedentes, em situações análogas. Manutenção da irregularidade e imposição de multa em relação aos fatos posteriores à LC 113/05 e não atingidos pela prescrição. Pelo conhecimento e pelo parcial provimento dos Recursos de Revista interpostos (ACÓRDÃO Nº 1988/21 - Tribunal Pleno, por maioria¹³).

¹² O Conselheiro NESTOR BAPTISTA (vencido) votou pela procedência com determinação de imputação de débito (...). Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

¹³ Votaram, nesses termos os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da referida decisão, destaco o seguinte trecho da fundamentação:

Feitos esse apontamentos, com relação às irregularidades identificadas, entendo oportuno reiterar que, de acordo com a jurisprudência predominante nesta Corte, nos casos de pagamentos indevidos a servidores em geral, detectados a partir de auditoria em folha de pagamento, não vem sendo imposta a condenação dos gestores à devolução de valores quando não tenha sido constatada grave desídia, indicativa de atuação negligente dos gestores ou quando absolutamente ausentes a adoção de medidas saneadoras (fl. 23).

Mantém-se, contudo, a condenação da empresa, na qualidade de beneficiária dos recursos recebidos a maior, sem, contudo, aplicar a multa proporcional ao dano.

Além do meu posicionamento pessoal quanto à impossibilidade de aplicação dessa multa à pessoa jurídica, em face do que dispõe o parágrafo único do art. 86 da LC 113/05, no caso em tela, a restituição do valor devido, com as necessárias atualizações, esgota a carga sancionatória necessária, na medida em que não se verificou situação de efetivo abuso por parte da empresa, que, por sua vez, já buscou a composição do conflito, seja pela devolução de parte das parcelas recebidas a maior, seja pela tentativa de celebração de TAG.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara julgue parcialmente procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, para o fim de considerar irregulares as contas de responsabilidade do Sr. Claudio Buzeti, Diretor Presidente do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Ibiporã, e do Sr. Miguel Gardini, Diretor de Limpeza Pública Fiscal e Gestor do Contrato, aplicando-se, individualmente, a multa do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, e seja condenada a empresa Kurica Ambiental S.A. à restituição de valores, no importe de **R\$ 134.816,80** (cento e trinta e quatro mil, oitocentos e dezesseis reais e oitenta centavos), a título de custos com combustíveis, e de **R\$ 52.215,58** (cinquenta e dois mil, duzentos e quinze reais e cinquenta e oito centavos), a título de custos com pneus, devidamente corrigidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

Julgar **procedente em parte** a presente Tomada de Contas Extraordinária, para o fim de considerar **irregulares** as contas de responsabilidade do Sr. Claudio Buzeti, Diretor Presidente do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Ibiporã, e do Sr. Miguel Gardini, Diretor de Limpeza Pública Fiscal e Gestor do Contrato, **aplicando-se**, individualmente, a **multa** do art. 87, IV, “g”, da LC 113/05, e seja condenada a empresa Kurica Ambiental S.A. à restituição de valores, no importe de **R\$ 134.816,80** (cento e trinta e quatro mil, oitocentos e dezesseis reais e oitenta centavos), a título de custos com combustíveis, e de **R\$ 52.215,58** (cinquenta e dois mil, duzentos e quinze reais e cinquenta e oito centavos), a título de custos com pneus, devidamente corrigidos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 13 de julho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente