



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 573150/18
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: ALESSANDRO HONORE BERALDI LOPES, ANDREIA SATIE KOGA, CLETIRIO FERREIRA FEISTLER, CONSORCIO PAULITEC - AUGUSTO VELLOSO, CONSTRUTORA AUGUSTO VELLOSO S.A., EDGAR BUENO, FABIO CASAGRANDE, JORGE LUIZ LANGE, LEGNET ENGENHARIA LTDA, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR, MARCOS ROBERTO DE ALMEIDA, MARITANIA FRARE, MAURICIO QUERINO THEODORO, MUNICÍPIO DE CASCAVEL, PAULITEC CONSTRUÇOES LTDA, RAFAEL SALOMAO ANGELO DA SILVA, RICARDO CORTINA BENASSI
ADVOGADO / PROCURADOR: ALISSON RAMOS DA LUZ, CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, JAQUELINE MARQUES DE SOUZA, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, PAULA FERREIRA MENDONCA CRUZ DE MORAES, PAULO SÉRGIO MENDONÇA CRUZ, VALQUIRIA DE LOURDES SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3312/24 - Tribunal Pleno

Tomada de contas extraordinária. Auditoria anual do PROCIDADES. Suposta identificação de achados. Alegada fragilidade das justificativas técnicas dos termos aditivos e extrapolação do limite de acréscimos em itens da obra referente à LPN n.º 2/2014 (Avenida Brasil). Pela procedência parcial da tomada de contas extraordinária, pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator originário)

Encerram os autos tomada de contas extraordinária decorrente de comunicação de irregularidade proposta pela Coordenadoria de Auditorias (CAUD) deste Tribunal de Contas, em face da identificação de irregularidades decorrentes da auditoria anual do Programa Integrado do Município de Cascavel (PROCIDADES),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos do Contrato de Empréstimo n.º 2999/0C-BR, e com aporte de contrapartida do município, conforme relatório de auditoria relativo ao exercício de 2017 (Processo n.º 506100/18).

Na exordial do expediente retira-se que a auditoria que culminou na presente tomada de contas teve por escopo aferir se o Achado 2 “Fragilidade das justificativas técnicas do Primeiro Termo Aditivo” identificado na obra Licitação Pública Nacional (LPN) n.º 2/2014 (Avenida Brasil) – nos termos do relatório de auditoria referente ao exercício 2014/2015 (Processo 533631/16) – persistiu nos demais aditivos firmados ou se o achado foi sanado por parte da administração pública municipal, tendo-se encontrado as seguintes impropriedades:

- (i) Achado 1: sobrepreço nos itens “concreto fck 25 MPa”, “concreto fck 25 MPa hélice” e “concreto fck 30 MPa” da obra referente à LPN n.º 1/2015 (Viaduto BR 277), no montante de R\$ 159.582,18, sendo R\$ 149.074,36 relativos aos itens de “concreto fck = 25 MPa” e R\$ 10.507,82 relativos ao item de “concreto fck = 30 MPa”;
- (ii) Achado 2: fragilidade das justificativas técnicas dos Termos Aditivos 1 e 3 da obra referente à LPN n.º 2/2014 (Avenida Brasil), no Aditivo 1: (i) apesar de previsíveis vários itens foram aditados: reforços na quase totalidade da extensão da via exclusiva para ônibus, modificação no projeto das ciclovias, da drenagem do calçamento, das aberturas de vias para passagem pelo canteiro central, das estações de ônibus, inclusão de controle tecnológico nos itens referentes a solo, concreto de cimento Portland, agregados e concreto betuminoso usinado a quente, e (ii) alteração da distância média de transporte do asfalto; no Aditivo 3: (i) acréscimo de R\$ 305.000,00 no item “Transporte local com caminhão basculante 6 m³, em rodovia pavimentada (para distâncias superiores a 4 km)” do projeto de drenagem do calçamento inicialmente orçado em R\$ 79.000,00 (aumento de 500%); (ii) acréscimo de R\$ 930.000,00 no item “Recomposição e recapagem de asfalto da Avenida Brasil” inicialmente orçado em R\$ 2.700.000,00; (iii) modificação no transporte de resíduos e agregados por falta de consideração do empolamento no orçamento inicial; (iv) acréscimos relacionados a erros de projeto (falta de previsão), como o corte do asfalto com serra clipper e serviços topográficos na extensão total da Avenida Brasil; e (v) descompasso entre o acréscimo da administração local da obra e o acréscimo de serviços e quantitativos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (iii) Achado 3: compensação entre montantes de acréscimos e supressões de serviços da planilha orçamentária da obra referente à LPN n.º 2/2014 (Avenida Brasil);
- (iv) Achado 4: extrapolação do limite de 50% de acréscimos contratuais da obra referente à LPN n.º 2/2014 (Avenida Brasil); e
- (v) Achado 5: a fiscalização da obra referente à LPN n.º 5/2015 (Avenida Tancredo Neves) demonstra fragilidades e não garante que os serviços estão sendo executados de acordo com as especificações técnicas do projeto.

Diante dos achados, na inicial da comunicação de irregularidade originária, pugnou pela responsabilização:

- (a) no Achado 1, de MARITÂNIA FRARE, Coordenadora Executiva do PDI/BID (20/03/2014 até a época da propositura da comunicação), MAURICIO QUERINO THEODORO, Secretário Municipal de Serviços e Obras Públicas (01/01/2013-01/06/2016), LUIZ, OSCAR SERRA JUNIOR, Fiscal do Contrato (01/09/2014-06/11/2017), ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES, Secretário Municipal de Planejamento e Urbanismo (29/01/2014-1/12/2016), LEGNET ENGENHARIA LTDA., empresa executora da obra, e EDGAR BUENO, Prefeito Municipal (01/01/2009-31/12/2016), com restituição de valores, aplicação de multa proporcional ao dano, multa administrativa e, no caso da empresa, expedição de declaração de inidoneidade;
- (b) no Achado 2, MARITÂNIA FRARE, Coordenadora Executiva do PDI/BID (20/03/2014 até a época da propositura da comunicação), MAURICIO QUERINO THEODORO, Secretário Municipal de Serviços e Obras Públicas (01/01/2013-01/06/2016), FÁBIO CASAGRANDE, Fiscal de Obras (01/09/2014-06/11/2017), ANDREIA SATIE KOGA, Fiscal de Obras (02/06/2016-31/12/2016), MARCOS ROBERTO DE ALMEIDA, Fiscal de Obras (24/04/2015-06/11/2017), RICARDO CORTINA BENASSI, Fiscal de Obras (21/12/2015-06/11/2017), LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, Fiscal de Contrato (01/09/2014-06/11/2017), RAFAEL SALOMÃO ÂNGELO DA SILVA, Fiscal de Obras (16/09/2014-01/09/2017), e CONSÓRCIO PAULITEC-AUGUSTO VELLOSO, consórcio executor da obra, com restituição de valores, aplicação de multa proporcional ao dano, multa administrativa e, no caso da empresa, expedição de declaração de inidoneidade;
- (c) no Achado 3, ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES, Secretário Municipal de Planejamento e Urbanismo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(29/01/2014-31/12/2016), ANDREIA SATIE KOGA, Secretária de Obras (02/06/2016-31/12/2016), EDGAR BUENO, Prefeito Municipal (01/01/2009-31/12/2016), JORGE LUIZ LANGE, Secretário de Obras (01/01/2017-08/03/2018), LEONALDO PARANHOS DA SILVA, Prefeito Municipal (01/01/2017 até a propositura da comunicação), LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR, Fiscal do Contrato (01/09/2014-06/11/2017), MARITÂNIA FRARE, Coordenadora Executiva do PDI/BID (20/03/2014 até a época da propositura da comunicação), e MAURÍCIO QUERINO THEODORO, Secretário Municipal de Serviços e Obras Públicas (01/01/2013-01/06/2016), com aplicação de multa administrativa;

- (d) no Achado 4, ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES, Secretário Municipal de Planejamento e Urbanismo (29/01/2014-31/12/2016), ANDREIA SATIE KOGA, Secretária de Obras (02/06/2016-31/12/2016), EDGAR BUENO, Prefeito Municipal (01/01/2009 a 31/12/2016), JORGE LUIZ LANGE, Secretário de Obras (01/01/2017-08/03/2018), LEONALDO PARANHOS DA SILVA (01/01/2017 até a propositura da comunicação), Prefeito Municipal de Cascavel, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR, Fiscal do Contrato (01/09/2014-06/11/2017), MARCOS ROBERTO DE ALMEIDA, Fiscal da Obra (24/04/2015-06/11/2017), MARITÂNIA FRARE, Coordenadora Executiva do PDI/BID (20/03/2014 até a época da propositura da comunicação), e MAURÍCIO QUERINO THEODORO, Secretário Municipal de Serviços e Obras Públicas, com aplicação de multa administrativa; e
- (e) no Achado 5, de CLETÍRIO FERREIRA FESTLER, Secretário Municipal de Serviços e Obras Públicas (18/03/2018 até a data de propositura da comunicação), e JORGE LUIZ LANGE, Secretário de Obras (01/01/2017-08/03/2018), com aplicação de multa administrativa.

Por meio do Despacho n.º 1801/2018 (peça 111), foi determinado o processamento da então comunicação de irregularidade e a citação dos interessados.

Em sua defesa (peça 157), a LEGNET ENGENHARIA LTDA. pontuou que:

- (i) inexistência de sobrepreço global, eis que a licitação foi formatada sob o regime de empreitada global ou integral, tendo a vencedora executado a obra com o menor preço global, sendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descabida a análise de preços unitários, citando doutrina e jurisprudência para corroborar sua afirmação;

- (ii) as tabelas de referências utilizadas para aferição do sobrepreço para os itens “concreto fck 25 MPa”, “concreto fck 25 MPa hélice” e “concreto fck 30 MPa”, não incluem os custos com o transporte do material até o local de realização da obra;
- (iii) a quantidade do item “concreto Fck 25 MPa” sofreu redução nas medições realizadas pela fiscalização da Prefeitura, descaracterizando completamente a possibilidade de realização de jogo de planilha;
- (iv) a afirmação de que pesquisa de preços junto a usinas de concreto locais, já com o BDI aplicado, resulta em R\$ 436,00/m³ para o preço do concreto é simplista, pois a concretagem é uma operação que demanda mão de obra, para umedecer as formas, adensar e proceder à cura do concreto;
- (v) há todo um conjunto de providências como andaimes, cercas de segurança, linhas de vida, rampas de acesso para atender as normas regulamentadoras de segurança dos operários, cujos custos não estão contemplados em qualquer outro item da planilha;
- (vi) o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é intangível, com a aceitação da proposta de menor preço, impondo segurança jurídica à contratação;
- (vii) a eventual restituição de valores ao erário representaria enriquecimento ilícito do estado; e
- (viii) não houve qualquer prática de ato ilícito ou qualquer outro ato que possa ser punível com a aplicação de sanções e penalidades previstas na Lei de Licitações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O CONSÓRCIO PAULITEC-AUGUSTO VELLOSO (peça 159) alegou, preliminarmente, que o financiamento da contratação se deu por meio do BID, devendo ela ser analisada com base nas normas editadas pelo banco, tendo a licitação e o contrato sido auditados pela instituição financeira, o que garantiria a licitude dos valores dispendidos na obra, além do que a aprovação dos gastos pela Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento Integrado (UCP/PDI), criado para atender o contrato de empréstimo que lastreia a contratação, teria o condão de convalidar a despesa. No mérito, o consórcio assegurou que:

- (i) a alteração da distância de transporte de massa asfáltica foi justificada, dado que, quando da formulação da proposta, houve necessidade de indicação de usina para o fornecimento de material, tendo usado como referência a Usina de Asfalto de Cascavel, no entanto, em razão de regra do edital que impedia a subcontratação de empresas que tenham apresentado proposta na licitação, e essa usina assim o fez, teve que alterar a fornecedora, tendo escolhido a Usina e Pedreira Trevo, distante a 30,65 km, o que seria um fato imprevisível a impossibilidade de encontrar fornecedores dentro do raio inicialmente imaginado;
- (ii) houve necessidade de adequação da equipe de gestão e administração da obra, que culminou no Aditivo 3 do Contrato n.º 32/2015, acrescentando serviço relativo ao Item “Engenheiro de Planejamento”, e no Aditivo 5, onde alguns itens relativos à “Administração do Local da Obra” foram acrescentados, em razão de subdimensionamento, grandeza e dificuldade técnica da obra e das características e dificuldades de logística inerentes ao contrato;
- (iii) não procede a alegação de que houve o recebimento indevido de valores relativos a itens que não deveriam ter sido aditados, eis que todos os valores recebidos pelo consórcio tiveram origem em aditivos aprovados e justificados, sem a objeção do BID, conforme memórias de cálculo juntadas a cada medição;
- (iv) as alterações contratuais não modificaram o projeto, não descaracterizaram o objeto contratual e não se constituem em alterações qualitativas, sendo apenas acréscimos quantitativos necessários ao atendimento do interesse público, sendo devida a contraprestação pecuniária da Administração, em respeito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- (v) houve a efetiva prestação dos serviços, estando o consórcio de boa-fé, sendo incabível qualquer restituição de valores;
- (vi) incabível também a aplicação da pena de declaração de inidoneidade, eis que, conforme preconiza o artigo 97 da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar Estadual n.º 113, de 15/12/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná), faz-se necessária a constatação de fraude ou dano ao erário, inexistentes no caso dos autos.

PAULO CASAGRANDE manifestou-se (peça 172), arguindo que:

- (i) a execução da obra seguiu as diretrizes estabelecidas pelo BID, agente financiador da contratação, e as suas etapas apenas avançavam após a não objeção do banco;
- (ii) conforme Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), atuou como fiscal da obra de reurbanização da Avenida Brasil, compreendendo apenas: estações para ônibus; urbanização dos canteiros centrais; equipamentos urbanos; reurbanização da calçada e seu entorno;
- (iii) exerceu a fiscalização dessa obra apenas no período de 01/09/2014-03/06/2016, e não até 06/11/2017, como descrito no quadro de responsabilização;
- (iv) não pode ser responsabilização pela substituição do fornecedor do material betuminoso, eis que referente ao serviço de pavimentação, não estando no objeto da sua fiscalização;
- (v) descabida sua responsabilização em razão do aditivo em percentual superior ao acréscimo do serviço em relação ao item “Engenheiro de planejamento”, pois a presença do profissional em tempo integral fez-se necessária para uma obra urbana, dinâmica e mutável, composta por inúmeras interferências construtivas e com elevada complexidade, com o intuito de alcançar efetividade e a satisfação do cliente, otimizando a qualidade, a logística e o desempenho da execução do projeto e, especialmente, reduzindo impactos negativos gerados a todos os cidadãos afetados;
- (vi) a necessidade de uma alteração no contrato para 8 h/dia do Item “Engenheiro de planejamento” surgiu em razão da falta de planejamento do próprio município, quando da elaboração de projetos básicos de engenharia deficientes;
- (vii) a adição de quantitativo do item “Engenheiro de planejamento” no Aditivo 3, considerando o profissional em tempo integral na obra, alterou o valor do item “Administração Local” de R\$ 3.499.313,10 para R\$ 3.761.212,50, num percentual de 6,48%, dentro dos padrões apresentados no Acórdão n.º 2622/2013, do Tribunal de Contas da União (TCU); e
- (viii) a própria comunicação de irregularidade deixou claro que a atividade de fiscalização foi executada com zelo e transparência, o que ressalta a boa-fé do agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ALESSANDRO HONORÉ BERALDI LOPES, EDGAR BUENO, MAURÍCIO QUERINO THEODORO (peça 174) asseveram que:

- (i) inexistiu sobrepreço nos itens “concreto fck 25 MPa”, “concreto fck 25 MPa hélice” e “concreto fck 30 MPa” da obra referente à LPN n.º 1/2015 (Viaduto BR 277), pela composição do preço unitário estar supostamente superior à média do mercado, eis que restou desconsiderado que a vencedora do certame apresentou o menor preço global, abaixo, inclusive, do preço referencial da licitação;
- (ii) a LEGNET desconsiderou o método do orçamento base, pois aplicou seus próprios custos, levando em conta sua composição de preços unitários, insumos e mão de obra necessários para a execução do serviço a preços de mercado à época;
- (iii) ainda que se admita a ocorrência de sobrepreço, tal situação não configura irregularidade, consoante jurisprudência do TCU, que considerada que eventuais distorções nos preços unitários devem ser afastadas se houve respeito às condições originais da contratação, notadamente o preço global;
- (iv) quanto à fragilidade das justificativas técnicas dos termos aditivos da obra referente à LPN n.º 2/2014 (Avenida Brasil):
 - (a) todas as readequações das planilhas orçamentárias que deram origem aos aditivos foram precedidos de análise técnica realizada pelo BID, sendo descabido afirmar que MAURÍCIO QUERINO THEODORO, na condição de Secretário, intencionalmente autorizaria um aditivo indevido;
 - (b) quanto aos acréscimos e decréscimos quantitativos, esses ocorreram pelo fato de se tratar de contrato por empreitada por preço unitário, em que os pagamentos dos serviços eram realizados com base nas quantidades efetivamente executadas;
 - (c) sobre a “Aceitação de preços diferentes do inicialmente pactuado com a administração por mudança na composição de preço por parte do contratado”, todos os serviços com nova composição foram feitos com base no preço praticado na época da formulação da proposta, e os materiais, mão de obra e equipamentos, já previstos na composição dos preços inicialmente apresentados pelo consórcio foram mantidos, conforme esmiuçado em manifestação anterior;
 - e (d) quanto à conduta atinente ao item “Engenheiro de planejamento” em percentual superior ao acréscimo de serviço, a alteração foi necessária, eis que a quantidade de horas não estava devidamente contabilizada na planilha, dado o dimensionamento da obra que exigiu a presença do profissional durante oito horas por dia e não apenas quatro;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (v) no que se refere à compensação entre montantes de acréscimos e supressões de serviços da planilha orçamentária da obra referente à LPN n.º 2/2014 (Avenida Brasil), os limites de acréscimos e supressões do § 1º do artigo 65 da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993 não se aplicariam aos termos aditivos do contrato firmado a partir da LPN n.º 2/2014, realizada nos termos da Política de Aquisições do BID, conforme excepciona o § 5º do artigo 42 da mesma lei, segundo reconhecido por esta própria Corte de Contas, em expediente de consulta suscitado pelo MUNICÍPIO DE LONDRINA;
- (vi) por esse mesmo motivo, não há que se falar em extrapolação do limite de 50% de acréscimos contratuais inaplicável à contratação, por seguir regras do BID;
- (vii) especificamente sobre o Aditivo 9, consubstanciou-se a readequação de quantidades para adequar ao realizado (intervenções de caixas de passagens de telefonia, energia, drenagem na Travessa Padre Champagnat e entorno da biblioteca), intervenções necessárias para garantir acessibilidade prevista em projeto, fatos supervenientes à contratação;
- (viii) quanto ao Aditivo 5, nesta readequação houve alteração qualitativa das estações de embarque, que caso não fossem executadas afetariam a completa execução do objeto contratual, a otimização do cronograma de execução e a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes, tendo ainda ocorrido alterações quantitativas necessárias para o equilíbrio físico-financeiro do contrato;
- (ix) o objeto do contrato não foi alterado ou transfigurado em razão das modificações empreendidas pelos termos aditivos, visto se tratar de adequações técnicas essenciais à conclusão da obra e imprescindíveis ao atingimento de sua finalidade, conforme atestado pelo BID; e
- (x) relativamente à alegação de que não houve a motivação do ato que autorizou o aditamento contratual, mesmo não existindo um documento próprio de motivação assinado pelo prefeito, ao autorizar o aditamento contratual ele concordou com a motivação juntada pela equipe técnica para a requisição de aditivo, que passou a compor o ato.

RAFAEL SALOMÃO ANGELO DA SILVA, em sua defesa (peça 177), ponderou que é indevida sua responsabilização sob o argumento de ter justificado tecnicamente o Aditivo 3 ao Contrato n.º 32/2015 (LPN n.º 2/2014), relativamente ao item “Engenheiro de planejamento”, eis que nada tem a justificar tecnicamente sobre serviços que não são vinculados a sua responsabilidade, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

existindo sua assinatura na “folha n.º. 3868 do processo (ANEXO III) referente à Justificativa Técnica direcionada ao item em tela, o que está contemplado na justificativa é sim o carimbo e assinatura dos fiscais responsáveis pelos serviços referentes à Administração local” (fls. 2).

RICARDO CORTINA BESSI (peça 179), em manifestação bastante similar à de RAFAEL SALOMÃO ANGELO DA SILVA, destacou também descabida sua responsabilização sob o argumento de ter justificado tecnicamente o Aditivo n.º 5 do Contrato n.º 32/2015 (LPN n.º 2/2014), em itens relativos à Administração Local da Obra que foram aditivados em percentuais superiores ao acréscimo de serviço/dilação de tempo, arguindo também que não teria que ter lançado justificativas sobre serviços que não são vinculados a sua responsabilidade técnica.

LEONALDO PARANHOS DA SILVA (peça 181) obtemperou que:

- (i) relativamente ao Achado 1: (a) inexistiu o sobrepreço, eis que a composição dos custos de um concreto pode apresentar variações, tendo as propostas das quatro empresas participantes da licitação extrapolado os preços referenciais das tabelas oficiais utilizadas pela CAUD, inclusive a empresa com maior desconto em relação, por exemplo, ao Item “concreto fck 25 MPa”, apresentou numerário superior ao do preço constante das tabelas SINAPI, DER/PR e DNIT; (b) o Decreto Federal n.º 7.983, de 08/04/2013, embora não seja aplicável ao município, instituiu a obrigatoriedade de observação da tabela SINAPI para órgãos federais, no entanto, previu também a possibilidade da sua não observação caso existente justificativa técnica; (c) eventuais responsabilizações devem ser feitas mediante investigação das condutas individuais de cada envolvido, haja vista que o orçamento base da LPN n.º 1/2015 foi cedido pela concessionária da BR-277, Ecocataratas, por meio de engenheiro seu, com ART devidamente juntada ao processo licitatório, não sendo adequada a responsabilização dos servidores públicos do município; e (d) inexistiu dano ao erário, pois a CAUD utilizou o método de limitação dos preços unitários ajustados, que enfoca cada item isoladamente, no entanto, em casos semelhantes ao das presentes contas, o TCU adota o método da limitação do preço global;
- (ii) no concernente ao Achado 2: (a) todos os aditivos foram acompanhados por servidores do município e do BID, sendo indispensáveis à execução do objeto, e as eventuais falhas havidas no planejamento são corriqueiras em licitações de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obras e serviços de engenharia no cotidiano do país, necessitando por isso mesmo de aditivos para a correção de equívocos; (b) quanto à “aceitação de preços diferentes do inicialmente pactuado com a administração por mudança na composição de preço por parte do contratado”, todos os serviços com nova composição foram feitos com base no preço praticado na época da formulação da proposta, sendo que os materiais, mão de obra e equipamentos, já previstos na composição dos preços inicialmente apresentados foram mantidos; (c) no que concerne à “aceitação de acréscimos no item ‘4.1 Administração Local da Obra sem análise crítica sobre seus valores”, os acréscimos relativos ao engenheiro ou arquiteto pleno, foram justificados, eis que, embora na planilha constasse a necessidade de quatro horas diárias, o contrato exigia oito horas, além do que a complexidade da obra, aliadas às várias frentes simultâneas de trabalho reivindicou uma readequação de quantidades; (d) no Aditivo 1, o critério de medição utilizado para serviços de transporte de materiais era o volume de material transportado multiplicado pela distância de transporte (DMT), sendo assim, como a DMT foi superior à licitada por orientação do banco, houve a adequação das quantidades previstas; (e) houve aumento da quantidade do transporte no Aditivo 3 que ocorreu também pela atualização da distância de transporte, e especificamente no item “Drenagem do calçamento”, as quantidades podem ser apreciadas no item 2.12.5.16 (medições 10, 11, 12, 13, 14 e 19), comprovadas através de croquis e memórias de cálculos que acompanharam as medições; e (f) a inclusão de itens não previstos na planilha original ficou restrita a serviços necessários à execução do objeto licitado e sem os quais a obra não poderia ser concluída ou sua finalidade atingida;

- (vi) quanto aos Achados 3 e 4: (a) os limites previstos na Lei n.º 8.666/1993 não são aplicáveis às licitações financiadas pelo BID; (b) os achados 3 e 4 devem ser reunidos, eis que apuram uma única conduta: o respeito aos limites legais estabelecidos para a alteração de contratos administrativos; e (c) inexistiu dano ao erário; e
- (vii) com relação ao Achado 5: (a) não existiu discrepância entre as execução do objeto e as especificações técnicas do projeto, eis que nesse constam espessuras variadas, dependendo do trecho a ser executado, não sendo uniforme a aplicação de cinco centímetros de Mistura Asfáltica Aberta Usinada a Quente (MAAUQ) em toda a extensão da obra; (b) quanto à realização de ensaios de contraprova, o município tinha vigente ata de registro de preços que tinha por objeto a contratação de serviços técnicos para execução de ensaios de laboratório e controle tecnológico de solos, brita graduada, concreto asfalto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e concreto de cimento Portland, justamente para a fiscalização da correta execução da obra em apreço, tendo ainda, no tocante à fiscalização, incrementado profissional, para o auxílio da execução de tais atividades.

ANDREIA SATIE KOGA, em sua defesa (peça 222), ponderou que:

- (i) quanto ao Achado 2: (a) incabível sua responsabilização em face do Aditivo 1, para a substituição do fornecedor do material betuminoso, eis que os serviços de pavimentação não estavam dentre os elencados para a sua fiscalização, conforme sua ART; (b) tanto o acréscimo relativo ao item “Engenheiro de planejamento”, quanto aos acréscimos de serviços e dilação de tempo, referem-se à Administração Local da Obra, item de difícil e complexa quantificação; (c) houve necessidade de aumento do número de horas do item “Engenheiro de planejamento”, eis que no contrato constavam oito horas, e na planilha apenas quatro, o que seria pouco em virtude da complexidade da obra; (d) o Item “Administração local” representava 8,40% no início da obra do valor inicial do contrato, e 8,28% do valor final reajustado do contrato, o que estaria dentro das margens admitidas pela Acórdão n.º 2622/2013, do TCU; (e) a inclusão de serviços não previstos na planilha original do projeto básico não permite, por si só, concluir pela violação à Lei n.º 8.666/1993, especialmente quando constatado que os serviços não transfiguram o objeto contratado e foram absolutamente necessários a sua plena execução, sem os quais a obra não poderia ser concluída ou sua finalidade atingida; (f) o contrato e suas alterações atenderam rigorosamente às normas e procedimentos do banco financiador da contratação, sendo aprovados por seus técnicos antes da implementação das modificações; e (g) inexistiu dano ao erário;
- (ii) no que atina ao Achado 3: (a) a equipe técnica analisou o Aditivo 1, porém no relatório citou-o como montante de aditivo o valor considerando a compensação dos montantes entre aditivo e glosas, ou seja, não destacou a porcentagem em separado de aumento e supressão de serviços, considerou a porcentagem sobre o valor compensado; (b) cada aditivo realizado foi encaminhando anteriormente para a aprovação do banco; e (c) por força contratual, o município deve seguir a política de aquisições do BID; referida política, diferente da lei de licitações brasileira, não estabelece limite percentual para acréscimos ou supressões contratuais e não veda a compensação entre esses valores; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (iii) relativamente ao Achado 4, não houve extrapolação do limite de 50% de acréscimos contratuais porque tal limite não se aplica ao contrato em análise, não havendo limite nas regras vertidas pelo BID;

LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, em sua manifestação (peça 224), destacou: (i) no atinente ao Achado 1, que não houve sobrepreço nos itens citados, desde que consideradas as peculiaridades de precificação no caso em tela e mesmo na ocorrência de sobrepreço unitário, tal situação, por si só, não configura irregularidade ou dano ao erário, conforme jurisprudência do TCU, sendo descabida a aplicação de sanções ao agente; (ii) quanto ao Achado 2, no concernente à substituição do fornecedor do material betuminoso, que a alteração foi necessária, pois na ocasião da proposta de licitação, para o cálculo da distância média de transporte de asfalto, o consórcio teve como referência uma Usina de Asfalto de Cascavel, que se tornou impedida, eis que participou da licitação, obrigando a licitante a contratar outra fornecedora fora do raio inicialmente imaginado, o que configuraria evento imprevisível; (iii) ainda quanto ao Achado 2, acerca dos acréscimos nos Itens “Engenheiro de planejamento” e “Administração local”, os mesmos argumentos vertidos na defesa da interessada ANDREIA SATIE KOGA (peça 222).

O MUNICÍPIO DE CASCAVEL, ANDREIA SATIE KOGA, CLETIRIO FERREIRA FEISTLER, JORGE LUIZ LANGE, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR, MARCOS ROBERTO DE ALMEIDA, MARITÂNIA FRARE e RICARDO CORTINA BENASS, em petição conjunta (peça 226), apresentaram argumentos similares aos já declinados, notadamente aos dispostos por LEONALDO PARANHOS DA SILVA (peça 181).

Em petição autônoma, MARITÂNIA FRARE (peça 232) reforçou os argumentos já vertidos quando da apresentação de defesa conjunta com outros interessados, aduzindo apenas que a Unidade de Coordenação do Programa (UCP), na qual a interessada figura como coordenadora, é responsável pelo Contrato de Financiamento n.º 2999-OC/BR, realizando o acompanhamento do cumprimento das suas cláusulas, não lhe competindo a gestão dos contratos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

celebrados entre o município e as empresas fornecedoras dos serviços/obras, sendo a responsabilidade pela gestão desses, inclusive fiscalizações, medições, atesto de notas fiscais e liberação de pagamentos dos fiscais do contrato e da obra.

A Coordenadoria de Auditorias, por meio da Informação n.º 14/2019 (peça 241), depois de considerar as defesas apresentadas, procedeu a alterações na matriz de responsabilização, propondo a exclusão: (i) do Achado 1; (ii) de condições do Achado 2 (quanto à substituição do fornecedor do material betuminoso - alteração da DMT; e requisitar à Administração o Termo Aditivo n.º 1 do Contrato n.º 32/2015 - LPN n.º 2/2014 (Avenida Brasil), alterando indevidamente a DMT do asfalto); (iii) da responsabilidade de ANDREIA SATIE KOGA, FÁBIO CASAGRANDE, MARCOS ROBERTO DE ALMEIDA e RAFAEL SALOMÃO ÂNGELO DA SILVA, quanto à condição do Achado 2 (em razão da autorização do aditamento do Item “Engenheiro de planejamento” em percentual superior ao acréscimo de serviços); (iv) da responsabilidade MARCOS ROBERTO DE ALMEIDA e RICARDO CORTINA BENASSI, quanto ao Achado 4; e (v) da responsabilidade MARCOS ROBERTO DE ALMEIDA, quanto à condição do Achado 2 (com relação à autorização do aditamento de Administração Local em percentual superior ao acréscimo de serviços).

O CONSÓRCIO PAULITEC - AUGUSTO VELLOSO, comparecendo novamente no feito (peça 243) argumentou que: (i) o aditamento para adequação da sua equipe de gestão e administração da obra (engenheiro de planejamento, encarregado geral, almoxarife, mestre de obras e vigias noturnos) se deu em razão de causas supervenientes à contratação, comprovadas nos autos e que podem ser atestados pela contratante, por meio de seus fiscais de obra; (ii) os itens questionados foram devidamente incluídos no orçamento da obra, como custos diretos devidamente planilhados em unitários, cuja variação, no decorrer da execução contratual, é possível nos termos do artigo 65, Inciso I da Lei n.º 8.666/1993, inexistindo irregularidade, eis que os serviços foram devidamente prestados e a eventual restituição de valores significaria locupletamento ilícito estatal; (iii) se o regime de execução é de empreitada por preços unitários, não seria possível o pagamento de unitários não realizados na execução contratual, mesmo que constante da planilha orçamentária, da mesma forma, não seria possível a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recusa de pagamento de unitários efetivamente prestados, mesmo que não constante da planilha inicial; (iv) não cabe ao contratado arcar com o ônus da falta de definição exata do objeto e em existindo revisões necessárias, também se farão necessárias as revisões do preço; (v) diante da necessidade da prestação dos serviços em cotejo com a tramitação interna do respectivo pedido de aditamento, é possível admitir que os serviços foram efetivamente prestados além do limite proporcional dos acréscimos de obra, razão porque não é razoável a correlação proporcional que a auditoria faz entre o volume de aditamento de obra com o volume de aditamento da administração local; e (vi) a jurisprudência do TCU aponta apenas uma única hipótese de não aceitabilidade de acréscimos quantitativos de Administração Local, quando decorrente de prorrogação do prazo de execução por culpa exclusiva da contratada, o que é o caso dos autos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 4705/2019, peça 244) corroborou as conclusões vertidas na Informação n.º 14/2019 da CAUD, no que foi acompanhada pelo órgão ministerial (Parecer n.º 31/2020, peça 245).

Foi determinado o retorno dos autos à CGM para nova manifestação (Despacho n.º 176/2020, peça 246), no entanto, antes da manifestação da unidade técnica, LEONALDO PARANHOS DA SILVA protocolou nova manifestação (peça 249), onde apontou que algumas de suas considerações anteriormente tecidas não foram analisadas pelas unidades técnicas, quais sejam: (i) necessidade de reunião dos Achados 3 e 4, sob pena das eventuais responsabilizações desaguarem em *bis in idem*, eis que apuram a mesma conduta; (ii) o contrato é regido por normas do BID, as quais expressamente preveem a possibilidade de acréscimos e supressões que ultrapassem os limites fixados pela Lei n.º 8.666/1993; (iii) o próprio BID, por meio de seu supervisor responsável, autorizou a realização do aditivo; (iv) não havia qualquer risco de transfiguração do objeto contratado, haja vista estar o contrato em fase final, de acordo com o seu cronograma físico-financeiro; (v) ainda que a normativa internacional fosse considerada como conflitante com dispositivos constitucionais (o que não entende ser o caso), fato é que o artigo 65, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 expressamente autoriza a extrapolação do limite de 50% quando se tratar de supressão resultante de acordo entre as partes; (vi) a empresa contratada expressamente anuiu com o 9º Termo Aditivo; (vii) a assinatura do aditivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

resultou na economia de R\$ 2.520.891,38 aos cofres públicos; e (viii) a não autorização da supressão contratual, ao contrário, poderia resultar em ato de improbidade, por dano ao erário, haja vista a aquisição de bens ou serviços que se sabe serem desnecessários.

Em sua nova manifestação (Instrução n.º 3444/2020, peça 253), a unidade técnica asseverou, diante das informações disponíveis no processo, que foram revisadas, da nova defesa apresentada e da solicitação realizada pelo Despacho n.º 176/2020 – GCDA, a necessidade de alteração dos achados de auditoria, permanecendo, dois dos cinco achados originalmente registrados (exclusão do Achado 1, 3 e 5), resultando na sugestão da penalização de agentes públicos municipais, empresas contratadas e seus representantes legais¹.

O órgão ministerial (Parecer n.º 859/2020, peça 254) corroborou o opinativo da CGM pela procedência parcial do presente expediente, em razão do contido nos Achados 2 e 4, com a adoção das medidas sancionatórias e demais providências sugeridas na instrução.

Por meio do Despacho n.º 1375/2020 (peça 255), a então comunicação de irregularidade foi convertida em tomada de contas extraordinária, tão somente para a apuração dos Achados 2 e 4, dado que os outros achados, em razão dos contraditórios apresentados pelas partes, foram considerados regularizados/saneados, tendo sido para tão somente esses itens determinada a citação dos interessados (ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES; ANDREIA SATIE KOGA; EDGAR BUENO; JORGE LUIZ LANGE; LEONALDO PARANHOS DA SILVA; LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR; MARITÂNIA FRARE; MAURÍCIO QUERINO THEODORO; e CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO).

LEONALDO PARANHOS DA SILVA (peça 271), relativamente ao Achado 4, assegurou que: (i) inexistiu ilegalidade na conduta, eis que o fato de

¹ **Relativamente ao Achado 2:** restituição dos valores pagos relativos ao 3º Termo Aditivo por MAURÍCIO QUERINO THEODORO, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR e MARITÂNIA FRARE, referente ao acréscimo quanto ao item engenheiro de planejamento, no valor de R\$ 175.314,06; restituição dos valores pagos relativos ao 5º Termo Aditivo por ANDREIA SATIE KOGA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR e MARITÂNIA FRARE, referente ao aditamento de administração local da obra, no montante de R\$ 541.216,54; aplicação de multa proporcional ao dano (artigo 89, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005) e administrativa (artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005), a todos os agentes relacionados. **No concernente ao Achado 4:** aplicação de multa administrativa (artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005) a todos os agentes relacionados (ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES, ANDREIA SATIE KOGA, EDGAR BUENO, JORGE LUIZ LANGE, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR, MARITÂNIA FRARE, MAURÍCIO QUERINO THEODORO).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

existir previsão de contrapartida de 50% por parte do município nas obras referentes ao PDI é irrelevante para a determinação da norma a ser aplicada ao contrato, dada a necessidade, independentemente do seu percentual, de submeter eventual aditivo à análise do BID; (ii) a previsão de aplicação de 50% de recursos municipais está relacionada a todo o PDI, e não apenas à obra da Avenida Brasil, tendo havido muito pouca contrapartida da municipalidade nessa obra; (iii) há que se sopesar o artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), pois devem ser analisadas todas as circunstâncias e dificuldades que cercavam o interessado, quando da sua tomada de decisão para autorizar a celebração do 9º Termo Aditivo do Contrato; (iv) não há qualquer ilegalidade na celebração do referido aditivo, pois se trata de supressão, expressamente permitida pela Lei n.º 8.666/1993 (artigo 65, § 2º, inciso II), que admite a extrapolação dos limites de alteração contratual quando se tratar de supressão resultante de acordo celebrado entre os contratantes; (v) há que ser ressaltada a economicidade trazida pelo referido aditivo, firmado em seu último mês de execução, que resultou na glosa de R\$ 2.520.891,38; (vi) por força contratual, o município deve seguir a política de aquisições do BID (Cláusula 4.01 “Das Disposições especiais” do Contrato de Empréstimo n.º 2.999/OC/BR/2013); e (vii) após consulta a esta Corte, que afirmou que as regras de organismos internacionais podem ser aplicadas desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo, chegou-se ao entendimento de que os limites de 25% e 50% para alteração de serviços e obras de engenharia são fixados por norma infraconstitucional e não constitucional, de modo que a norma de organismo internacional que divirja de tal regra não estará em momento algum conflitando com preceitos constitucionais, nem com o princípio do julgamento objetivo.

CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO, em sua defesa (peça 284), reiterou as preliminares vertidas em sua manifestação anterior e após, destacar que a questão atinente à necessidade de alteração da distância de transporte de massa asfáltica se encontra superada, dado o acatamento das justificativas pela Coordenadoria de Auditorias, lançou justificativas quanto à necessidade de adequação da equipe de gestão e administração, ponderando que: (i) o aumento da administração local e da equipe se deu, conforme reconhecido pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

própria fiscalização do TCE, por falhas no projeto licitado, que não podem ser imputadas à contratada; (ii) era impossível antever a necessidade de reforço de equipe para atingimento do objeto contratado no prazo estabelecido; (iii) o precedente do TCU, apontado na tomada, não implica na impossibilidade de acréscimo da Administração Local em percentual superior a 25% do seu específico orçamento inicial, sendo certo que o limite imposto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 diz respeito tão somente ao “valor inicial atualizado do contrato” e não a itens específicos do orçamento da obra; (iv) a fiscalização desse TCE não negou a necessidade de reforço da equipe no canteiro de obra, tendo afirmado apenas que a contratada teria que prever tal reforço na sua proposta quando da licitação, o que encerraria grande subjetivismo, no entanto, a alteração foi necessária para atingir o objetivo almejado pela contratação, não se cogitando ainda qualquer irregularidade porque, mesmo na hipótese de se entender ilegal a alteração, dela não resultou qualquer prejuízo ao erário; (v) ao discorrer sobre o contrato de financiamento do BID para o objeto licitado, a fiscalização deste TCE reconheceu que o banco contribuiu com 50% dos recursos para a obra e concordou com os aditamentos, desse modo, não se mostra razoável a devolução integral dos valores tidos por irregulares; (vi) não se mostra possível a penalização do consórcio, dada a inexistência de dolo ou culpa, quesitos necessários para a caracterização da responsabilidade, descabendo eventual aplicação de pena pelos atos de “requerer aditamento” e “receber valores”, dado que as alterações foram necessárias e os serviços prestados; e (vii) a eventual declaração de inidoneidade se mostraria desproporcional e desarrazoada, eis que ela se presta a sancionar situações graves, como fraude e dano ao erário, inócuentes no caso.

Por sua vez, ANDREIA SATIE KOGA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR e MARITANIA FRARE, em manifestação conjunta (peça 286), arguíram, relativamente ao Achado 2 que: (i) há uma carga de subjetividade nas alegações de fragilidade das justificativas técnicas e justificativas técnicas questionáveis incompatível com a atividade de controle, dado que houve motivação técnica suficiente, as alterações foram imprescindíveis para a obra, além de ter havido análise prévia pelo BID; (ii) há uma premissa equivocada de que os acréscimos nos itens que compõe a Administração Local devem guardar proporção direta com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

montante geral de acréscimos ao contrato, eis que, consoante o TCU, a referida rubrica deve constar em um item único da planilha contratual e todo o detalhamento para a administração da obra faz-se em nível de sua composição de custos, não devendo ser considerados individualmente os pontos da composição dos custos; (iii) na planilha atinente à Administração Local da obra, os valores unitários permaneceram idênticos, tendo havido aumento apenas dos quantitativos necessários para a readequação da Administração Local visando a reforçar a equipe do canteiro de obras; (iv) foi utilizado como parâmetro para a análise da Administração Local julgados do TCU, que permitem para “construção de rodovias e ferrovias” em 3º quartil variações de até 10,68%, tendo a obra em epígrafe ficado aquém desse percentual; (v) houve a necessidade de readequações e de novas soluções técnicas, que determinaram um aumento dos serviços, sem alteração no prazo de execução, o que exige um reforço da equipe no canteiro de obras, daí o impacto no item “Engenheiro de planejamento”; (vi) o critério utilizado para contestar os aditivos e suas justificativas (acréscimo devido seria igual ao valor final do contrato sem reajuste e sem recomposição, dividido pelo valor inicial do contrato) é desconhecido pelo município, não sendo encontrado na doutrina e jurisprudência; e (vii) não houve locupletamento ilícito, desvio, má-fé, omissos, dolo ou erro grosseiro a autorizar a responsabilidade dos interessados, consoante o preconizado pelo artigo 28 da LINDB. Quanto ao Achado 4, os interessados reiteraram o já colocado por outros interessados quanto à inaplicabilidade do limite de 50% de acréscimos contratuais previstos na Lei n.º 8.666/1993, dado que a contratação segue a Política de Aquisições do BID, tendo apontado ainda precedente desta Corte sobre a adoção das normas do agente financiador. No mais, ainda argumentaram que mesmo que se considerasse os limites da Lei n.º 8.666/1993, não houve extrapolação de 50% de acréscimos, tendo ultrapassado apenas 1,63% se considerado o limite de 25%, o que excepcionalmente e aceitável, nos termos de decisão do TCU. Por derradeiro, os interessados contestaram a matriz de responsabilização e consideraram descabida a aplicação de sanções, pontuando individualmente a ausência de responsabilidade.

ALESSANDRO HONORÉ BERALDI LOPES e EDGAR BUENO
(peça 288) reeditaram argumentos já apresentados por outros interessados,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

notadamente os declinados por ANDREIA SATIE KOGA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR e MARITANIA FRARE.

Em seus derradeiros opinativos, a unidade técnica e o órgão ministerial (Instrução n.º 3622/2021, peça 298 e Parecer n.º 950/2021, peça 299, respectivamente) reiteraram suas manifestações anteriores.

Houve a apresentação de memoriais pelo CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO (peça 301) e por EDGAR BUENO, ALESSANDRO HONORÉ BERALDI LOPES, ANDREIA SATIE KOGA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR e MARITÂNIA FRARE (peça 303), tendo nesses últimos sido apresentado fato novo, consistente no arquivamento pelo Ministério Público estadual de inquérito civil que apurou os mesmos fatos.

Diante disso, foi determinada (Despacho n.º 1305/2022, peça 308) nova oitiva da unidade técnica e do órgão ministerial, os quais não divergiram de seus opinativos anteriores (Instrução n.º 3/2023, peça 311, e Parecer n.º 213/2023, peça 312, respectivamente).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

A instrução do presente, tanto por parte da unidade técnica quanto do órgão ministerial, é uníssona quanto à irregularidade das contas e responsabilização dos agentes que atuaram na celebração dos aditivos vergastados.

Dois são os achados que remanescem da propositura originalmente lançada pela CAUD, consoante a conversão do feito em tomada de contas extraordinária por meio do Despacho n.º 1375/2020 (peça 255), referentes à LPN n.º 05/14 (Avenida Brasil), quais sejam, fragilidade das justificativas técnicas dos termos aditivos da obra e extrapolação do limite de 50% de acréscimos contratuais.

Destarte, cumpre analisar pontualmente cada um dos achados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1. Achado 2: fragilidade das justificativas técnicas dos termos aditivos

Sob a nomenclatura de Achado 2, restou disposta a impropriedade relativa à “fragilidade das justificativas dos termos aditivos da obra referente à LPN 05/14 – Avenida Brasil”, concernentemente ao acréscimo do Item “Administração local da obra”, especificamente quanto aos subitens “Engenheiro de planejamento”, “Mestre de Obras”, “Encarregado geral”, “Almoxarife” e “Vigia noturno”, havidas nos Termos Aditivos n.º 3 e 5 ao Contrato n.º 32/2015, relativo à execução das obras de reurbanização da Av. Brasil.

Na Informação n.º 14/2019 da CAUD (peça 241, fls. 15), tem-se, de forma atualizada, a tabela contendo os valores relativos aos subitens aditados no concernente ao Item “Administração do local da obra”, além dos respectivos percentuais de acréscimos:

Valores aditados, acréscimo devido e diferença a ser ressarcida							
Item	Descrição	Valor contrato	Valor aditado	Valor aditado (%)	Acréscimo devido	Δ (%)	Δ (R\$)
4.1.2	ENGENHEIRO DE PLANEJAMENTO	R\$ 352.044,00	R\$ 618.965,23	75,82%	26,02%	49,80%	R\$ 175.314,06
4.1.3	MESTRE DE OBRAS	R\$ 194.515,20	R\$ 344.145,62	76,92%	26,02%	50,90%	R\$ 99.014,62
4.1.4	ENCARREGADO GERAL	R\$ 357.192,00	R\$ 767.713,77	114,93%	26,02%	88,91%	R\$ 317.575,01
4.1.5	ALMOXARIFE	R\$ 257.875,20	R\$ 416.846,27	61,65%	26,02%	35,63%	R\$ 91.868,04
4.1.8	VIGIA NOTURNO	R\$ 643.824,00	R\$ 783.908,32	21,76%	16,67%	5,09%	R\$ 32.758,86
TOTAL		R\$ 901.699,20	R\$ 1.200.754,59	33,17%	-	-	R\$ 716.530,60
Total contrato final sem reajuste, exclusive Administração local		R\$ 47.486.371,52	Total contrato inicial sem reajuste, exclusive Administração Local	R\$ 37.681.163,23	Total de acréscimo devido em Administração Local da Obra (%)		26,02%

Consoante se retira do referido quadro, os subitens relativos a “Engenheiro de planejamento”, “Mestre de obras”, “Encarregado geral”, “Almoxarife” e “Vigia noturno” foram acrescidos em percentuais significativamente superiores aos efetivamente devidos.

O cálculo vertido pela unidade técnica, de forma bastante simples, explicita que o aumento líquido do contrato, tendo por base os valores totais, inicial e final, sem reajuste e sem considerar o Item “Administração do local da obra”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respectivamente, R\$ 37.681.163,23 e R\$ 47.486.371,52, representou uma diferença de R\$ 9.805.208,29, num percentual aproximado de 26,02%. Ou seja, houve um aumento geral de 26,02%, o que, em tese, deveria ter sido seguido pelos subitens que formavam a “Administração do local da obra”, como consequência natural. Perceba-se que as impropriedades havidas nos referidos aditivos se referem à ausência de justificativas técnicas idôneas que demonstrem analiticamente o porquê do atingimento de percentuais tão elevados para subitens que deveriam seguir a lógica da contratação em epígrafe como um todo.

Para a compreensão da rubrica, tem-se, segundo o TCU, que:

“A administração local também é um componente do custo direto da obra e compreende a estrutura administrativa de condução e apoio à execução da construção, composta de pessoal de direção técnica, pessoal de escritório e de segurança (vigias, porteiros, seguranças etc.) bem como, materiais de consumo, equipamentos de escritório e de fiscalização”².

Como custo direto, sua indicação deve ser lavrada de forma clara e precisa, em consonância com os serviços envolvidos na execução da obra, eis que a ela relacionado, com perdão à prolixidade, diretamente, justamente por se configurar em quesito passível de identificação, mensuração e discriminação, além de se encontrarem sujeitos a controle e medição por parte da Administração. Daí a paridade que deve ser observada entre esse item específico e a integralidade da obra.

Segundo o que se retira da tabela acima, o subitem “Engenheiro de planejamento” foi aditado em 75,82%, a significar uma extrapolação de 49,80% acima do percentual efetivamente devido de 26,02%. Para “Mestre de obras”, o excesso foi de 50,90% também acima dos 26,02%. “Encarregado geral” e “Almoxarife” tiveram uma sobra de, respectivamente, 88,91% e 35,63%, acima também dos 26,02%, o que seria natural. Embora relativamente menor, o subitem “Vigia noturno” sobejou em 5,09% do seria devido (16,67%).

² Brasil. Tribunal de Contas da União. Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras pública. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes_elaboracao_planilhas_orcamentarias_obras_publicas.PDF. Acesso em: 23/11/22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O primeiro argumento erigido pela quase integralidade dos interessados, como preliminar para considerar lícitas as condutas qualificadas como irregulares nos dois achados, apregoa a limitação da atuação deste Tribunal de Contas relativamente à fiscalização dos aditivos contratuais e da própria licitação e do seu consectário lógico, o contrato, eis que todos eles teriam sido aprovados pelo órgão financiador, dada a aposição de sua não objeção, o que garantiria a integralidade e licitude dos valores empregados na obra. Ademais, *“a aprovação da referida UCP, com a não objeção do BID, implicaria na convalidação da despesa, o que representa, portanto, a regularidade formal como a adequação financeira e sua efetiva realização”* (peça 159, fls. 4).

Sem razão os que assim se posicionam.

Consoante ressoa do relatório, a presente contratação foi, de fato, financiada com recursos do BID, mas só o foi parcialmente, dado que 50% dos recursos expendidos na obra provieram da municipalidade, ostentando natureza pública e atraindo, portanto, a competência constitucionalmente outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública estadual e municipal (artigo 18, § 1º, artigo 74, p. único, e artigo 75, todos da Constituição Estadual), sendo descabida a alegação de que a eventual auditoria realizada pelo ente repassador e pelo órgão criado para a coordenação do programa teriam o condão de afastar essa competência que, em última análise, retira sua legitimidade, em razão o princípio da simetria, da própria Constituição Federal (artigo 75). Não bastasse, o financiamento feito pela entidade bancária terá que futuramente ser adimplido com o pagamento de valores, que sairão do erário, cabendo à Administração a responsabilidade por tal numerário.

Por óbvio, que a literalidade do artigo 42, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993³, admite a possibilidade de aceitação de normas e procedimentos expedidos por organismos financeiros multilaterais, como o caso do BID, apesar

³ “Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disso, sua aplicabilidade não é geral e irrestrita, existindo determinados contingenciamentos, eis que a tomada de recursos estrangeiros para a execução de obra não dispensa a Administração Pública da observância da legislação pátria, notadamente, quando se tem em vista, como no caso concreto, a utilização de recursos próprios. A propósito, o TCU, de há muito, ostenta o entendimento de que:

“os regulamentos dos órgãos internacionais financiadores de obras e serviços devem ser observados pelos entes nacionais quando da promoção dos respectivos procedimentos licitatórios, **mas sempre considerada a legislação brasileira**”(Acórdão 2.369/2006, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti) (grifou-se).

Da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é possível colher que:

"Tratando-se de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo pelo qual se compromete também o Estado do Paraná a restituir ao BID, em prazo determinado, mediante pagamento de juros, conclui-se que, senão em seu todo, **a maior parte dos recursos é de responsabilidade do Estado Brasileiro, não havendo como negar aplicação dos princípios insertos no art. 37 da Carta Política de 1988 relativos à atuação da Administração Pública, ou tampouco de algumas das regras constantes da Lei de Licitações, Lei 8.666/1993**" (Ag 627.913/DF, 2ª T., rel. Min. Eliana Calmon, j. em 07.10.2004, DJ de 07.03.2005) (grifou-se).

O referido julgado dá conta da inafastabilidade da legislação brasileira aplicável à espécie, expressamente destacada a Lei n.º 8.666/1993, principalmente, quando a origem dos recursos é híbrida, sendo parte deles oriundos do ente municipal alhures já qualificado.

Daí cumpre indagar acerca da natureza jurídica da “não objeção”, a qual, caso colocada pelo ente emissor, consoante alega o interessado, se revestiria da robustez necessária a outorgar validade e licitude para a despesa. E, nesse ponto, filio-me ao vertido pela unidade técnica quando afirma que:

“A legislação constitucional e infraconstitucional nacionais permitem a utilização de recursos financiados por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

organismos internacionais (ex.: BIRD, BID, Banco Mundial, AFD, etc.) para a aquisição de bens e serviços pelos entes federados. A Lei nº 8.666/93, mais precisamente em seu art. 42, § 5º, autoriza que se apliquem as normas de organismos internacionais, chamadas comumente de “Políticas de Aquisições”, desde que o organismo financiador imponha seu cumprimento para a liberação do empréstimo, o que é praxe nessa espécie de negociação.

Essas normas, em regra, criam a figura da “não-objeção”, que é uma espécie de autorização prévia ou aprovação de determinado ato do Mutuário emitida pelos Especialistas do Banco, como aprovação de minuta de Editais, resultados das licitações, alterações contratuais, entre outros. Trata-se, portanto, de mecanismo de controle do cumprimento de suas “Políticas de Aquisições”, cuja aplicação é autorizada pela legislação brasileira. Destaca-se que as “Políticas de Aquisições” não definem o conceito da “não objeção”, tampouco indicam que a mesma convalida qualquer ato administrativo praticado no âmbito das licitações e contratos processados pelo Mutuário sob o parâmetro da legislação nacional.

Feita essa ressalva, retoma-se a explanação sobre o art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93. Conforme ressaltado, a disposição legal autoriza a aplicação das “Políticas de Aquisições” dos Bancos, desde que respeitem os princípios constitucionais. E não poderia ser diferente, uma vez que a legislação infraconstitucional, como a Lei nº 8.666/93 e as decorrentes de tratados e acordos internacionais, em nome da soberania nacional, possuem status de lei ordinária, isto é, não derrogam dispositivos constitucionais, como os princípios aplicáveis à Administração Pública e o próprio princípio licitatório, o qual prevê que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI, da CF/88).

Por outro lado, se impostas como condição do financiamento, as “Políticas de Aquisições” derrogam, naquilo que lhe for contrário, as disposições da Lei nº 8.666/93. Ou seja, assim como ocorre com a revogação de leis, as “Políticas de Aquisições” dos Bancos derrogam somente as disposições que contrariem a legislação nacional. Geralmente, as “Políticas de Aquisições” regulam detalhadamente as modalidades e procedimentos licitatórios aplicáveis, mas são omissas no tocante aos Contratos Administrativos. Assim, em cumprimento aos princípios administrativos, sobretudo ao da legalidade, que vincula a atuação administrativa dos gestores públicos, os Contratos Administrativos são regulados subsidiariamente pelo art. 54 e subsequentes da Lei nº 8.666/93” (peça 241, fls. 7).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destarte, como acima expendido, não se pode pretender que a não objeção lançada pelo banco concedente tenha o condão de convalidar a despesa, purgando-a de qualquer mácula eventualmente existente.

São por esses mesmos argumentos que não pode ser aceita a argumentação das partes, no sentido de que não procede a alegação de que houve o pagamento e o recebimento indevido de valores relativos a itens que não deveriam ter sido aditados, eis que todos os valores pagos e recebidos tiveram origem em aditivos aprovados e justificados, sem a objeção do BID, conforme memórias de cálculo juntadas a cada medição. Há que se pontuar que não se contesta a efetiva prestação dos serviços, mas o desarrazoado e desproporcional aumento nos itens da “Administração local da obra” em franco descompasso ao acréscimo do contrato, sem justificativas que possam ser consideradas idôneas.

Quanto ao mérito do achado propriamente dito, para justificar o aumento da equipe de gestão e administração, os interessados lançaram argumentos semelhantes ao declinado pelo CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO que apregou que os acréscimos foram necessários para a efetiva realização dos trabalhos contratados, destacando situações específicas, consistentes em: *“a Obra em questão foi de grande vulto e distribuída em grande extensão (...) aproximadamente 7km de obras na Av. Brasil, somando-se os serviços de Drenagem e os Serviços na Região da Biblioteca”*; *“foi necessário o lançamento de várias frentes simultâneas a fim de atender o Cronograma da obra. Essa estratégia fora implementada pelo Consórcio no intuito de cumprir os prazos contratuais”*; *“em função das frentes simultâneas, houve a necessidade de distribuir os grupos/equipes compatíveis com a obra e espalhados por especialidades/frentes (instalações elétricas, drenagens, estruturas, acabamento fino nos quiosques, pavimentação, pavers), além dos profissionais de gestão compatíveis com a complexidade do contrato”* (peça 159, fls. 9).

Concessa venia, tais situações fáticas não podem ser alçadas como justificativas hábeis a lastrear a concessão de aditivos à obra. Ora, já se conhecia de antemão, quando da licitação e, portanto, quando da oferta da proposta de preços, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tamanho, vulto e complexidade da obra, como também os seus prazos para o início e conclusão, podendo-se qualificar como significativamente simples tais argumentos.

Assim, não se mostra razoável arguir a necessidade de cumprimento de cronograma como motivo para aumento da equipe, eis que desde o início da licitação, o consórcio interessado formulou sua proposta cômulo das especificações técnicas da obra e do cronograma de execução, e se, quando assim o fez, deixou de propor o dimensionamento adequado da equipe para a execução da obra no tempo aprazado, é erro que deve ser por si também titulado. Quando da licitação, o licitante tinha por obrigação a formulação de proposta adequada ao cumprimento dos termos do edital, na sua integralidade, não podendo arguir, na fase de execução contratual, que subdimensionou a equipe necessária à execução dos serviços, em razão do vulto e complexidade da obra. Essa conduta adversa dois dos três objetivos elencados explicitamente no artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, quais sejam, a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa. No caso, quando se argumenta a necessidade de aumento de equipe sob a alegação de vulto e complexidade da obra, quebra-se com a isonomia, eis que todos os licitantes formularam suas propostas com base no quantitativo de profissionais e respectivas horas de trabalho previsto no edital, mas tão só o consórcio vencedor, quando da execução do contrato, viu-se autorizado a acrescer a rubrica relativa à gestão de pessoal para os patamares necessários à condução da obra. Lado outro, não se pode testificar que a proposta mais vantajosa foi selecionada, pois à época da licitação, outros licitantes podem ter sido desmotivados a participar do certame, justamente por terem calculado seus preços em consonância com o instrumento convocatório, cotejando o número dos seus colaboradores com a execução da obra, dentro das especificações técnicas e prazos exigidos pelo edital da licitação, e verificado a impossibilidade de fazê-lo, conforme o dimensionamento planejado pela Administração. Há que se explicitar que houve omissão por parte do consórcio vencedor, dado que à época do certame, não dimensionou corretamente o pessoal necessário à execução da obra. Ou seja, as características da obra eram sobejamente conhecidas, não constituindo tais motivos como fatos supervenientes aptos a subsidiar o aumento quantitativo requerido e devidamente pago.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É nesse sentido que leciona a doutrina:

“Se o licitante equivocadamente ofertou preço que não seja suficiente para cobrir os custos do contrato, não pode reequilibrá-lo, uma vez que contraria a moralidade administrativa e fraudaria a licitação que teve como parâmetro esses valores. Se o contrato nasceu desequilibrado por culpa exclusiva do próprio contratado, ele não tem direito à alteração do contrato para torná-lo viável economicamente e deverá por seus próprios meios executá-lo fielmente, sendo sancionado caso não o faça (...)”⁴

E assim não há reparos a fazer na afirmação da unidade técnica:

“Assim, não cabe argumentar fatos genéricos e previamente conhecidos na fase de licitação da obra. Logo, não procedem alegações de que a obra seria “de grande vulto”, que “em função da grandeza e dificuldade técnica da obra e das características e dificuldades de logística inerentes ao contrato”, teve-se que aditar a Administração Local. Menos ainda que “aspectos de trânsito e outras intercorrências sociais” ensejam aditamento da Administração Local, considerando que a Avenida Brasil é uma via importante e conhecida no Município de Cascavel. Da mesma forma, quanto à necessidade de lançamento de “várias frentes simultâneas”, a fim de “cumprir o cronograma”, também não se caracteriza fato superveniente passível de reequilíbrio econômico-financeiro” (peça 241, fls. 11).

Diga-se o mesmo, relativamente à alegação de que os acréscimos tiveram por base revisões havidas nos projetos durante a execução do contrato, dado que não restou objetivamente demonstrado o impacto das alterações técnicas a motivar o acréscimo da “Administração local”, impondo-se, novamente aqui, concordar com a unidade técnica:

“Outro ponto levantado pela manifestante seria a de que as alterações de projetos justificariam o acréscimo de serviços da Administração Local da Obra. **Ocorre que, mesmo que alterações de projeto caracterizem fatos supervenientes, não houve justificativa técnica específica para o aumento o quantitativo de cada empregado da Administração Local da Obra, relacionando-a com as respectivas alterações do projeto. Ou seja, as justificativas técnicas que embasaram os Aditivos nº 03 e 05 (peças nº 169 e nº 170) não demonstram a necessidade**

⁴ Alexandre Santos de Aragão. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 363.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do aumento quantitativo especificamente para cada um dos empregados, a saber, Mestre de Obras, Encarregado Geral, Almoxarife e Vigia Noturno, com base nas alterações do projeto” (peça 241, fls. 11) (grifou-se).

Até porque eventuais modificações quantitativas não dispensam a ocorrência de razões singulares que a autorizam:

“Estas modificações só se justificam perante circunstâncias específicas verificáveis em casos concretos, quando eventos supervenientes, fatores invulgares, anômalos, desconcertantes de sua previsão inicial, vêm a tornar inalcançável o bom cumprimento do escopo que o animara, sua razão de ser, seu "sentido", a menos que, para satisfatório atendimento do interesse público, se lhe promovam alterações”⁵

Também não se pode concordar com a afirmação de que as alterações contratuais não modificaram o projeto, não descaracterizaram o objeto contratual e não se constituem em alterações qualitativas, sendo apenas acréscimos quantitativos necessários ao atendimento do interesse público, sendo devida a contraprestação pecuniária da Administração, em respeito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Com efeito, especificamente com relação ao Achado 2, o que se discute não são alterações qualitativas, mas modificações quantitativas e os seus respectivos percentuais. A alegação genérica de atendimento ao interesse público não pode ser simplesmente manejada na esperança justificar tardiamente a ocorrência de impropriedades cometidas na execução contratual, que majoraram indevidamente à valor final da contratação e impuseram a responsabilidade de pagamento ao ente estatal. Deveras que a intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato administrativo deve ser preservada, mas essa proteção que é dada pelo ordenamento jurídico se consolida quando da licitação, a partir da aceitabilidade da proposta pela Administração. É esse entendimento que se colhe do escólio de Marçal Justen Filho:

“A equação econômico-financeira delineia-se a partir da elaboração do ato convocatório. Porém, a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela

⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 645.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante. A partir de então, essa equação está protegida e assegurada pelo Direito”⁶.

É tão somente com a aceitabilidade que se tem por concretizado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ou seja, a partir do momento em que a Administração, por meio do instrumento convocatório, explicitou as características do objeto que pretendia contratar, inclusive com relação ao seu dimensionamento e prazo de execução, e o particular, ao lançar sua proposta, declinou os valores que considerou suficientes para se ver razoavelmente remunerado pela execução do objeto da licitação, a relação entre encargos do futuro contratado e a contraprestação pecuniária restou sedimentada e exige, desse momento em diante, a necessária proteção jurídica. Ocorre que, justamente o que se discute é o desvirtuamento da relação entre encargo e remuneração, uma assimetria que, quando verificada posteriormente a sua consolidação, deve ser purgada desde que se demonstrem objetivamente as razões que culminaram nesse eventual desequilíbrio, para se que possa aferir higidamente a responsabilidade por elas, e assim partilhá-la entre as partes ou concentrá-la em uma delas.

Analisando em específico os itens que tiveram acréscimos considerados acima dos devidos, tem-se em primeiro lugar o relativo ao “Engenheiro de planejamento”. No caso, arguiu-se que o acréscimo desse item e dos demais relativos à “Administração local” foi o subdimensionamento, grandeza e dificuldade técnica da obra e das características e dificuldades de logística inerentes ao contrato, tendo ainda se afirmado que essa rubrica se consubstancia em item de difícil e complexa quantificação. Essa afirmação tão só denota a falha no planejamento do município, que não envidou os esforços necessários para a correta identificação dos custos e quantitativos pertinentes à execução a contento da obra. Assim, a complexidade na mensuração de determinado item da planilha orçamentária não pode servir de supedâneo para, identificado um erro de planejamento, proceder a sua correção arbitrária e ao arrepio da legalidade. Repita-se: quando do lançamento do edital já se tinha ciência do vulto da obra e das

⁶ **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei 8.666/1993.** 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 1287.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

peculiaridades nela encerradas, competindo, de um lado, à Administração ter encerrado a fase interna na licitação com todos os estudos necessários à esmerada caracterização da obra, com a individualização, mais precisa quanto possível, dos serviços, insumos e quantitativos a ela iminentes, de outro, à licitante avaliar o correto dimensionamento pelo município desses serviços, insumos e quantitativos e contestá-los, caso identificados equivocados. Nesse sentido, traz-se à colação o comentado pela unidade técnica:

“(…) ressalta-se que as características da obra eram conhecidas desde o lançamento do Edital e que cabia à empresa manifestante apresentar proposta que contemplasse o cronograma proposto. Ou seja, **não cabe acréscimo de serviços de Administração Local da Obra posteriores à assinatura do contrato sem a ocorrência de fatos supervenientes, sob pena de a Administração Pública arcar com ônus das falhas de planejamento da empresa contratada e abrangidas pelo risco empresarial** (“álea ordinária”), além de violar princípios da isonomia, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, inerentes ao processo licitatório” (peça 241, fls. 11) (grifou-se).

Essa falha de planejamento é expressamente reconhecida nas defesas dos interessados quando afirmam que houve necessidade de aumento do número de horas do item “Engenheiro de planejamento”, eis que no contrato constavam oito horas, e na planilha apenas quatro, o que seria pouco em virtude da complexidade da obra. Ora, novamente há que se pontuar que o vulto e dificuldade da obra já eram conhecidos de antemão, como explicitado pela CAUD:

“No que tange ao Engenheiro de Planejamento, não contesta-se a necessidade ou não do profissional, e sim que o aumento quantitativo de 75,8% (de R\$ 352.044,00 para R\$ 618.955,23) fora justificado com base em eventos já presumíveis pelo Município na etapa editalícia e pela própria empresa no momento da apresentação da proposta, uma vez que já era de conhecimento de ambas as partes o tipo e o nível de complexidade da obra em questão. Ou seja, mesmo sabendo das possíveis dificuldades que seriam encontradas ao longo da execução do contrato, a empresa ainda assim apresentou em sua proposta uma alocação de 4 (quatro) horas diárias de 1 (um) engenheiro de planejamento, conforme orçamento de referência da administração” (peça 241, fls. 14).

Relativamente ao Item “Administração local” argui-se que a rubrica representava 8,40% no início da obra do valor inicial do contrato, e 8,28% do valor final reajustado do contrato, o que estaria dentro das margens admitidas pela Acórdão n.º 2622/2013, do TCU. As defesas apresentadas destacam que o citado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

julgado instituiu parâmetro para a análise da “Administração local”, que permitem para “construção de rodovias e ferrovias” em 3º quartil, variações de até 10,68%, como a do caso dos autos, que ficou abaixo desse percentual.

De igual forma, a alegação não merece prosperar.

O apego a esse raciocínio culminaria na possibilidade de se considerar lícita a alteração do Item “Administração local” até o limite referencial vertido no Acórdão n.º 2622/2013, independentemente da demonstração de causa idônea para tanto. Ou seja, ainda que o referido julgado estabeleça um limite máximo, outros fatores devem necessariamente ser levados em consideração e que permitam a fixação do referido item no seu percentual próximo ao máximo admitido. Para ilustrar: a admissão pela Lei n.º 8.666/1993 do limite máximo de 25% para a alteração unilateral quantitativa de obras, serviços ou compras não significa uma autorização irrestrita para que a Administração possa livremente modificar um contrato no percentual que lhe aprouver sem a observância de outros condicionantes legais, que não apenas essa baliza percentual. Nesse ponto, outra vez razão assiste à CGM quando destaca que:

“Com isso, aceitar o estipulado como limite em Acórdão do Tribunal de Contas da União, significa, neste caso, premiar as falhas que permitiram o pagamento por serviços indevidos, já que decorrentes de incrementos injustificados no volume de mão-de-obra. Não é porque existe uma tabela que limita os percentuais dos gastos com a Administração Local em relação ao custo total da obra que a mesma deva ser empregada como justificativa para a majoração, em última análise, do valor a ser dispendido com tal item, ainda mais depois de iniciada a obra. Esta tabela deve servir, isso sim, apenas como referência, pois aponta o que seria razoável como valor percentual mínimo e máximo em relação ao dispêndio global com a obra. Desta forma, por que não considerar o valor mínimo, ao invés do máximo, como está fazendo a Interessada? Não seria uma demonstração da mais pura competência optar pelo valor relativo ao limite inferior (1,98%)?”

Logo, o emprego de tal referência (o contido no Acórdão TCU n.º 2.622/13), neste caso, não pode servir como elemento de defesa à exagerada variação no dispêndio final com determinados itens que compõem o custo da Administração Local, ainda que a mesma não tenha atingido o valor máximo admitido na referida tabela” (peça 298, fls. 9-10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese o percentual da “Administração local” se encontrar entre os patamares referenciados da referida decisão, alguns itens da sua composição tiveram aumento desproporcional não justificado, como acima já apontado.

É ainda contraposto que a inclusão de serviços não previstos na planilha original do projeto básico não permite, por si só, concluir pela violação à Lei n.º 8.666/1993, especialmente quando constatado que os serviços não transfiguram o objeto contratado e foram necessários à sua plena execução, sem os quais a obra não poderia ser concluída ou sua finalidade atingida. Apesar da assertiva, as impropriedades que remanescem se adstringem a acréscimos de itens relativos à “Administração local”, tendo em conta o seu descompasso com os aumentos verificados na integralidade da obra, não se contestando, na atual fase dos autos, a inclusão de serviços na planilha original do projeto básico.

É também possível colher das defesas apresentadas a afirmação de que houve uma carga de subjetividade, nas alegações de fragilidade das justificativas técnicas e justificativas técnicas questionáveis, incompatível com a atividade de controle, dado que, segundo alegam, houve motivação técnica suficiente, as alterações foram imprescindíveis para a obra, além de ter havido análise prévia pelo BID – esse ponto esse já analisado acima. Não se vislumbra essa subjetividade, dado que o que se está a exigir é a demonstração da necessidade do aumento quantitativo dos itens em questão, relativamente ao que fora originalmente solicitado no certame pelo município e ofertado pela então licitante, consoante o regramento aplicável à espécie, competindo comprovar a superveniência do fato que modificou as bases do contrato para reivindicar sua alteração. Nesse ponto, a defesa não se desincumbiu do seu ônus de demonstrar qual o fato superveniente que autorizou a alteração quantitativa do contrato. Exemplificativamente, alega-se apenas as modificações foram “*imprescindíveis à obra*” (peça 286, fls. 2), “*visando reforçar a equipe no canteiro de obras*” (peça 286, fls. 4), sem explicitar objetivamente o substrato fático superveniente que alentou esses acréscimos. Daí não se pode falar em subjetividade, quando em verdade cabia aos interessados apontar objetivamente a causa superveniente em embasou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os acréscimos em quantitativo evidentemente maior que os aumentos experimentados na execução da obra.

Diz ainda que a presente tomada de contas parte de uma premissa equivocada – proporcionalidade entre os acréscimos nos itens que compõe a “Administração local” e o montante geral de acréscimos ao contrato – pois segundo argumentam os interessados, para o TCU, a referida rubrica deve constar em um item único da planilha contratual e todo o detalhamento para a administração da obra faz-se em nível de sua composição de custos, sem que se considerem individualmente os pontos do conjunto de despesas. Em que pese isso, com essa argumentação, o que se pretende é restringir a análise tão somente ao montante geral do Item “Administração local”, sem que se permita qualquer investigação dos subitens que o compõe. O fato de a rubrica constar como item único na planilha contratual não dispensa ou impede a análise da sua composição, notadamente para averiguar a licitude de eventuais alterações justamente nesse ponto.

Há ainda que se ponderar que a inserção de novos serviços ou o aumento deles não importa na ampliação automática da “Administração local”, impondo-se o necessário cotejo do reflexo desses no cronograma da execução da obra, bem como a aferição da necessidade de acréscimos ou supressões em insumos desses itens, para daí sim, verificar um incremento ou diminuição da rubrica. Não bastasse, atente-se que as alterações impactaram nos profissionais responsáveis pela gestão da obra em montante bem superior ao acréscimo dos serviços, sem qualquer proporcionalidade, a qual – divorciada de outras justificativas que não foram apresentadas nos autos – deve guardar relação com os serviços acrescidos e geridos pelos profissionais, cujos quantitativos foram significativamente dilatados. Se assim o é, não merece censura o vertido pela unidade técnica:

“Assim, não cabe incrementar os elementos responsáveis pela gestão da obra além da ampliação no volume de serviços previstos.

A função de supervisão de uma obra de engenharia civil engloba distintas atribuições o que inclui o monitoramento dos serviços que serão e estão em execução, inclusa aqui a qualidade dos mesmos. Envolve também a determinação e o acompanhamento do armazenamento e movimentação dos materiais e equipamentos, além da alocação da mão-de-obra nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distintas frentes de trabalho. Assim, a relação entre o número de supervisores e a quantidade e diversidade de frentes de trabalho é direta, pois um depende do outro. Não há supervisor sem serviços a serem executados, pois seria um desperdício, o que implica, obrigatoriamente, em uma etapa prévia à execução, que é o planejamento e a programação da produção. Tal atribuição depende, de maneira direta, do tipo e volume de serviço a executar, da qualificação da mão-de-obra disponível, dos meios produtivos colocados à disposição, bem como do prazo para a execução dos mesmos. Como já exposto, esta atividade é prévia à execução dos serviços, pois sem planejamento não há execução, o que se comprova quando do emprego de qualquer uma das técnicas de gestão disponibilizadas junto à literatura correspondente.

Desta forma, começa a ficar claro que a empresa falhou quando da elaboração de sua proposta, pois não foi suficientemente diligente no cumprimento de sua missão, que é o de avaliar o projeto a ser executado e conceber a forma como o serviço será realizado antes da efetivação de uma proposta comercial. Caso apure eventual inconsistência junto a algum dos documentos técnicos que nortearam a elaboração do edital da licitação, tem a obrigação de se pronunciar e apontar as eventuais inconsistências de tal modo que as mesmas possam ser corrigidas e o valor a ser proposto seja o necessário ao pleno atendimento das expectativas do contratante. Neste caso, resta claro que ao efetuar a sua oferta de preço, entendeu como apropriado o volume proposto em planilha orçamentária e a correspondente qualificação da mão-de-obra a ser empregada na empreita que iria se iniciar. Logo, não havia razão para propor qualquer ampliação em tal quantidade, exceto no caso em que houvesse ampliação no montante de serviços a realizar. Caso este fato viesse a se concretizar, a expansão do número de pessoas envolvidas com a obra teria que guardar relação direta com o incremento em tais serviços sob pena de conduzir a uma obra a custos superiores aos que seriam admissíveis, os quais não poderiam ser suportados pelo Poder Público Municipal, mas sim pela Contratada já que demonstrou inépcia quando do planejamento da obra. Não se pode perder de vista que não cabe ao Contratante, neste caso a Prefeitura, a ingerência sobre a gestão direta da mão-de-obra empregada pela Contratada, cabendo a ela os riscos inerentes à formação das distintas equipes de trabalho” (peça 298, fls. 6-7).

Destarte, salvo a exposição de hígida motivação, o eventual incremento da “Administração local”, que exige a realização de estudos que o justificassem, deve guardar uma relação de proporcionalidade com os acréscimos dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim há ainda crítica ao critério utilizado para contestar os aditivos e suas justificativas (acréscimo devido seria igual ao valor final do contrato sem reajuste e sem recomposição, excluída a “Administração local”, dividido pelo valor inicial do contrato, sem a “Administração local”), sob o argumento de que é desconhecido pelo município. Em primeiro lugar, os interessados se limitam a propalar que o cálculo do “acréscimo devido”, fixado no montante de 26,06%, não se afigura em metodologia conhecida, sem apontar outros métodos que se prestariam para tanto e seriam mais fidedignos a retratar o correto acréscimo percentual da execução do contrato. Em segundo lugar, a metodologia vergastada se mostra bastante lógica, eis que ao se pretender aferir a higidez do aumento de determinado item da planilha orçamentaria de um contrato administrativo, leva-se em conta a evolução percentual do valor do contrato (montante inicial e final), sem o item que se pretende analisar, comparando-se ulteriormente com a evolução da rubrica investigada. Um cálculo que, *concessa venia*, não se mostra complexo.

Diante do acima expendido, forçoso reconhecer a procedência da presente tomada de contas, em face do referido achado.

Assente a procedência, há que se perquirir das responsabilidades.

Na tabela de responsabilização constante da Informação n.º 14/2019 da CAUD (peça 241, fls. 26-27), para o Achado 2, foram responsabilizados: MARITÂNIA FRARE e LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR (para as condições de autorizar o aditamento de “Engenheiro de planejamento” e “Administração local” em percentual superior ao acréscimo de serviços); MAURÍCIO QUERINO THEODORO (para a condição de autorizar o aditamento de “Engenheiro de planejamento” em percentual superior ao acréscimo de serviços); ANDREIA SATIE KOGA (para as condições de autorizar o aditamento da “Administração local” em percentual superior ao acréscimo de serviços); e CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO (para a condição de requisitar termo aditivo que continha acréscimo de “Engenheiro de planejamento” e “Administração local” em percentual superior ao acréscimo de serviços, e receber indevidamente valores atinentes a esses itens).

Consoante se retira da inicial da então comunicação de irregularidade, MARITÂNIA FRARE restou responsabilizada em razão de ostentar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

função de Coordenadora Executiva do PDI/BID, e nessa condição autorizar a liberação dos Termos Aditivos n.º 3 e 5 do Contrato n.º 32/2015 (LPN n.º 2/2014).

Eis o constante da exordial:

“Segundo o art. 4º do Decreto Municipal nº 11.743, de 24 de março de 2014, que institui o programa de desenvolvimento integrado, na Secretaria Municipal de Planejamento, visando atender as ações do contrato de empréstimo nº 2999/OC-BR, a Unidade de Coordenação do Programa - UCP, tem a função de: "I - Coordenar, administrar, supervisionar, monitorar e avaliar permanentemente as ações do Programa

(...)

- Também é razoável afirmar que, em relação aos aditivos que tratam do acréscimo de Administração Local da Obra, foram acrescidos valores superiores aos considerados justos (proporcionais ao acréscimo de serviços ou tempo), por vezes ultrapassando a marca de 114% de acréscimo (Encarregado Geral). Esse fato era de fácil observação, bastando comparar os valores dos itens de Administração Local no orçamento contratual com os constantes do aditivo proposto pela empresa;

- Portanto, é razoável afirmar que a servidora municipal tinha consciência de que estava autorizando o aditamento contratual que previa alteração indevida, bem como, aditamento relativo à Administração Local da Obra em descompasso com o acréscimo de serviços/tempo autorizados. Proposição de sanções” (peça 3, fls. 38).

Em que pese o afirmado pela unidade técnica, não vislumbro a responsabilidade da interessada.

De fato, o Decreto Municipal n.º 11.743, de 24/03/2014, instituiu o Programa de Desenvolvimento Integrado (PDI), na Secretaria Municipal de Planejamento, que tinha por escopo atender as ações do Contrato de Empréstimo n.º 2999/OC-BR, para a melhoria do espaço urbano do município (artigo 2º), tendo criado a Unidade de Coordenação do Programa (UCP) que detinha, entre outras funções, a de “coordenar, administrar, supervisionar, monitorar e avaliar permanentemente as ações do Programa” (artigo 4º, inciso I). Esse seria o fundamento para a responsabilização da parte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Do referido artigo 4º do Decreto Municipal n.º 11.473/2014, se retiram as outras atribuições da UCP:

“II - Representar o Mutuário junto ao BID, bem como junto aos órgãos de controle interno, às auditorias do BID e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, responsável pelas auditorias do Programa;

III - Elaborar e encaminhar ao BID o Plano Operacional Anual (POA) e o Plano de Aquisições (PA), nos prazos estipulados contratualmente;

IV - Coordenar e acompanhar o processo técnico de preparação, análise e aprovação dos projetos setoriais e suas atualizações, quando for o caso;

V - Preparar os processos licitatórios no âmbito do Programa, acompanhar os processos e solicitar a não-objeção do BID, conforme for o caso;

VI - Elaborar e encaminhar as propostas orçamentárias anuais do Programa às áreas competentes;

VII - Elaborar a programação financeira e solicitar a liberação de recursos da contrapartida local às áreas competentes;

VIII - Elaborar e encaminhar ao BID as prestações de contas do Programa e as solicitações de liberação de desembolsos do financiamento;

IX - Manter os registros financeiros e contábeis adequados que permitam identificar apropriadamente os recursos do empréstimo e de outras fontes do Programa;

X - Elaborar e encaminhar ao BID os Relatórios de Progresso, Demonstrativos Financeiros Anuais Auditados e demais documentos do Programa, segundo as disposições do respectivo Contrato de Empréstimo;

XI - Promover e divulgar as ações do Programa”.

Perceba-se que as funções outorgadas à referida unidade dizem respeito eminentemente à gestão do programa propriamente dito quanto à sua operacionalização. Ainda que seja possível aventar uma responsabilidade, mesmo remota, em razão dos verbos utilizados no citado inciso I do artigo 4º (coordenar, administrar, supervisionar, monitorar e avaliar), não parece razoável imputá-la para aqueles que tinham funções meramente administrativas, sem o cabedal técnico para imiscuir-se em questões específicas da execução do contrato, notadamente quando os próprios técnicos responsáveis pela fiscalização *in loco* da avença, deixaram de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

identificar os aumentos desarrazoados vergastados. Dito de outra forma: desborda da razoabilidade a sua responsabilização em razão da não identificação de acréscimo desproporcional em subitens da planilha orçamentária, competindo essa atribuição aos responsáveis pela fiscalização do contrato, ou seja, os fiscais propriamente ditos e aos ordenadores da despesa.

Diante disso, cumpre afastar a responsabilidade de MARITÂNIA FRARE em face do Achado 2 e 4, esse a ser posteriormente tratado.

Inobstante isso, igual sorte não socorre os outros interessados responsabilizados na presente tomada de contas pelo referido achado: LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO, ANDREIA SATIE KOGA e CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO.

No caso, LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, na condição de fiscal do contrato, procedeu às justificativas técnicas do Termo Aditivo n.º 3 do Contrato n.º 32/2015 (Avenida Brasil), através da assinatura na fl. 3872, onde o Item 4.1.2, “Engenheiro de planejamento” foi aditivado em percentual superior ao acréscimo de serviço, e como também o Termo Aditivo n.º 5 ao mesmo contrato, através da assinatura da CI n.º 803/2016/SESOP, de 09/09/2016, fl. 4354 com justificativas técnicas questionáveis, dado que os itens relativos à “Administração Local da Obra” foram aditivados em percentuais superiores ao acréscimo de serviço/dilatação de tempo. Como titular da fiscalização do contrato e responsável pela justificativa técnica que embasaram os aditivos, competia-lhe zelar pela correta prestação dos serviços para a execução da obra, notadamente perquirir acerca da necessidade de aditivos para os itens questionados e seus respectivos acréscimos.

Diga-se o mesmo para MAURÍCIO QUERINO THEODORO e ANDREIA SATIE KOGA que, na condição de Secretários Municipais de Serviços e Obras Públicas, autorizaram, respectivamente, a liberação do Termo Aditivo n.º 3 do Contrato n.º 32/2015 (Avenida Brasil), através da assinatura na fl. 3872, onde o Item 4.1.2 (“Engenheiro de planejamento”), que foi aditivado em percentual superior ao acréscimo de serviço, e a liberação do Termo Aditivo n.º 5 do mesmo contrato, através da assinatura da CI n.º 803/2016/SESOP, de 09/09/2016, fl. 4354 com justificativas técnicas questionáveis, dado que os itens relativos à “Administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Local da Obra” foram aditivados em percentuais superiores ao acréscimo de serviço/dilatação de tempo. Como titulares da pasta responsável pela condução do referido contrato, detinham a obrigação aferir a regularidade dos aditivos em questão, consubstanciando erro grave sua omissão a permitir lesão aos cofres públicos.

Diante de suas condutas e do reconhecimento da sua impropriedade, impõe-se a aplicação da sanção de restituição de valores ao erário, além da aplicação de multa administrativa.

Descabem maiores delongas acerca da responsabilidade CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO, eis que, como acima já muito referenciado, os acréscimos nos Itens “Engenheiro de Planejamento” e “Administração local” foram efetivados em claro descompasso com a evolução da integralidade da obra, beneficiando indevidamente a parte que deveria ter absorvido os equívocos de planejamento não identificados quando da licitação e não ter solicitado aditivos sem causa idônea para tanto. Desse modo, forçoso aquiescer com o último opinativo da CGM quanto à necessidade de responsabilização do interessado pela restituição de valores, devidamente atualizados. Deixa-se de acolher a sugestão de multa proporcional ao dano e administrativa diante da redação do parágrafo único do artigo 86 da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15/12/2005 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas). No mais, a devolução de valores com as imprescindíveis atualizações parece esgotar a carga sancionatória, não se mostrando razoável a imposição da sanção de declaração de inidoneidade.

2.2. Achado 4: extrapolação do limite de 50% de acréscimos contratuais

Sob o título de Achado 2, restou disposta a impropriedade relativa à “extrapolação do limite de 50% de acréscimos contratuais da obra referente à LPN 02/14 – Av. Brasil”, eis que os Termos Aditivos n.º 1, 3, 5 e 09 do Contrato n.º 32/2015 - LPN 02/2014 – Avenida Brasil implicaram em um acréscimo de 73,9%¹ em relação ao valor original do contrato. De forma mais detalhada, colhe-se da inicial da então comunicação de irregularidade que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“O Termo Aditivo n° 01 acrescenta aprox. R\$ 6.5M em relação ao valor do contrato de aprox. R\$ 41.2M, o que representa 15,7% de acréscimo*.

O Termo Aditivo n° 03 acrescenta aprox. R\$ 10.4M em relação ao valor do contrato (reajustado) de aprox. R\$ 44.4M, o que representa 23,3% de acréscimo*.

O Termo Aditivo n° 05 acrescenta aprox. R\$ 12.6M em relação ao valor do contrato (reajustado) de aprox. R\$ 45.1M, o que representa 28,0% de acréscimo.

O Termo Aditivo n° 09 acrescenta aprox. R\$ 3.4M em relação ao valor do contrato (reajustado) de aprox. R\$ 48.9M, o que representa 6,9% de acréscimo.

Reforça-se que os Termos Aditivos selados não encontram respaldo nas hipóteses em que o TCU – por meio da Decisão 215/1999 - permite a extrapolação dos limites dispostos pela Lei 8.666/93” (peça 3, fls. 22).

Quanto a esse achado, o principal argumento manejado pelos interessados consiste na alegação de inaplicabilidade dos limites para acréscimos e supressões constantes da Lei n.º 8.666/1993, eis que a contratação se deu com base na Política de Aquisições do BID, inexistindo nessa limites aos aditivos e restrições às compensações entre acréscimos e decréscimos contratuais.

Rememore-se aqui o acima vertido quanto ao Achado 2 acerca da aplicabilidade da Lei n.º 8.666/1993 mesmo às contratações financiadas por órgão internacional financiador, cuja reprodução faz-se desnecessária, fazendo-se expressa remissão aos termos anteriormente elencados.

No mais, esta Corte foi expressamente questionada, em expediente de consulta, relativamente à aplicação das políticas do BID, donde se indagou, entre outras coisas, especificamente acerca de: *“no caso de contratos de obras, compras e serviços, em quais hipóteses e mediante quais critérios é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993?”*. Esse questionamento recebeu deste Tribunal a seguinte resposta:

“É possível, em tese, ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, diante de situações excepcionalíssimas, na ausência de culpa do contratante e do contratado, desde que haja compatibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o regime de execução contratado e anuência prévia do organismo financiador quando exigível, mediante a adequada **comprovação do atendimento das seguintes condições cumulativas:**

a) tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionabilíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; VI - demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência" (Acórdão n.º 931/2021, do Tribunal Pleno).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Registre-se que a referida consulta teve decisão tomada por quorum qualificado⁷, o que, consoante o artigo 41 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, faz com que ela tenha força normativa, constituindo prejudgamento de tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

Pela decisão em epígrafe existe a possibilidade de se desbordar dos limites de alterações contratuais previstos no artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/1993, pelo menos, em tese. A oposição desse condicionante (“em tese”) no julgado tem por função explicitar a necessidade da coexistência simultânea dos requisitos que elenca, ou seja, eles devem existir concomitantemente. Em primeiro lugar, tem-se os pressupostos genéricos para qualquer espécie de alteração, quantitativa ou qualitativa: (i) existência de situação excepcionalíssima; (ii) ausência de culpa do contratante e do contratado; (iii) compatibilidade com o regime de execução do contrato; e (iv) prévia anuência do ente financiador. Em segundo lugar, especificamente para as hipóteses de alterações contratuais qualitativas: (i) observância dos princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade; (ii) respeito aos direitos patrimoniais do contratante privado; (iii) inexistência de aumento de encargos para a Administração, em vista da rescisão do contrato e da abertura de nova licitação; (iv) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; (v) ocorrência de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; (vi) não transfiguração do objeto originalmente contratado; (vii) necessidade das alterações para a completa execução do objeto original do contrato, a otimização do cronograma de execução e a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; e (viii) demonstração na motivação do ato de autorização do aditamento contratual que extrapole os limites legais que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário.

Atente-se que a análise de tais requisitos, por obviedade, há que se dar de forma prévia, devidamente justificada nos autos do procedimento de

⁷ Houve o acompanhamento do relator, Cons. Ivens Zschoerper Linhares, pelos Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha e Jose Durval Mattos do Amaral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação pública, e não como justificativa posterior à constatação da irregularidade, como no caso dos autos.

Em que pese isso, compulsando os pressupostos dispostos no julgado, não parece ser o caso dos autos.

De plano, não se evidenciou a existência de “*situação excepcionalíssima*” a lastrear a extrapolação dos limites. Aqui, não se pode deixar de notar o uso do superlativo absoluto (excepcionalíssima) para qualificar o evento que permitiria o excesso. Em assim sendo, não basta a ocorrência de situações casuais, simples, ordinárias. Nem mesmo situações alcunhadas por excepcionais, ou seja, fora do comum, daquilo que de ordinário ocorre, eis que se está a exigir que essa excepcionalidade, que por definição já não é comum, seja ainda mais significativa e invulgar. *Concessa venia*, dos elementos constantes dos presentes autos não se explicita quais seriam as situações que pudessem assim higidamente serem alcunhadas.

Isso por si só já seria suficiente para a caracterização da irregularidade.

Não bastasse, não restou demonstrada a ausência de culpa do contratante e do contratado. Pelo contrário, na hipótese em específico do contido no Achado 2, relativamente ao acréscimo desproporcional do Subitem “Engenheiro de planejamento” na planilha orçamentária, há o expresso reconhecimento do erro da Administração entre o quantitativo expresso no edital e o constante do contrato, que o consórcio interessado não questionou, aceitando posteriormente seu aumento imotivado.

Esses dois requisitos deveriam ter sido comprovados independentemente na natureza da alteração, se quantitativa ou qualitativa.

Para as alterações qualitativas, há ainda outros pressupostos, também incorrentes na hipótese dos autos, eis que, pelo menos, não se demonstrou: (i) a inexistência de aumento de encargos contratuais para a Administração superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; (ii) ocorrência de fatos supervenientes que impliquem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; e (iii) na motivação do ato de autorização do aditamento contratual que extrapole os limites legais que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário.

Posto isso, o excesso dos limites legais para as alterações não se mostrou justificado.

A despeito disso, os interessados arguíram a necessidade de observância do vertido no Acórdão n.º 3085/2017, do Tribunal Pleno, que respondeu expediente de consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE CASCAVEL, onde foi questionado, entre outras coisas, o seguinte:

“Considerando a diferenciação na Política de Aquisições do Organismo Internacional e o sistema de negociação nas aquisições com as nomenclaturas/modalidades distintas da legislação nacional, tais como: prazos, habilitação, supressões, acréscimos e não fixação de limites. Como o Tribunal avalia/inspeciona essas aquisições? Aplica a política de aquisições do organismo financiador, uma vez que firmou acordo para ser Auditor Externo do Programa?”

Em sua resposta, esta Corte asseverou que:

“No que tange às segunda e terceira questões, visto que são complementares, ressalta-se que a Administração pode aplicar as regras impostas por organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo, nos termos da Resolução nº 3.872/95 deste Tribunal de Contas. Logo, não há orientação específica que se aplique aos municípios nos casos de utilizarem as políticas de aquisições distintas da legislação nacional. A orientação para todos os jurisdicionados é a mesma, qual seja, em licitação com emprego de recursos oriundos de organismos internacionais, as normas de licitação, desses organismos podem ser aplicadas, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo”.

Ademais, do bojo dessa decisão colhe-se que este Tribunal já se manifestara acerca da dúvida formulada, nos termos da Resolução nº 3.872/95:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Consulta. Possibilidade de realização de contratações obedecendo a regras licitatórias determinadas por organismo financiador externo, em contrariedade às normas da LF nº 8.666/93, desde que atendidos os seguintes requisitos mínimos:

1. Serem condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, expressamente estipulados pelo respectivo organismo internacional;
2. Sejam estabelecidas previamente no ato convocatório (edital) e aditadas mediante justificação (motivação) do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior;
3. Não afrontem os princípios de administração pública, entre os quais os contidos no artigo 27, da Constituição Estadual e 37, "caput", da Carta Constitucional Federativa, reafirmados no artigo 3º e parágrafos da Lei nº 8.666/93”.

Diante do posicionamento desta Corte, os interessados de forma geral argumentaram no mesmo sentido que ALESSANDRO HONORÉ BERALDI LOPES, EDGAR BUENO, MAURÍCIO QUERINO THEODORO (peça 174) de que as normas do agente financiador poderiam ser aplicadas, ainda que adversas à Lei n.º 8.666/1993, desde que respeitados os seguintes requisitos: (1) não haja conflito com dispositivos constitucionais (artigo 27 da Constituição Estadual e artigo 37, *caput*, da Constituição Federal); (2) seja respeitado o julgamento objetivo; (3) sejam condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, expressamente estipulados pelo respectivo organismo internacional; (4) sejam estabelecidas previamente no ato convocatório (edital) e aditadas mediante justificação (motivação) do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior. Consoante alegam alguns dos interessados “todos os requisitos fixados pelo TCE/PR foram atendidos para garantir a aplicação das normas do Banco em relação aos acréscimos e supressões contratuais, em lugar do estabelecido no §1º do art. 65 da Lei 8666/93” (peça 174, fls. 29).

Discorda-se.

Não houve o cumprimento da integralidade dos requisitos expostos pelos próprios interessados, na medida em que o último, não foi observado, dada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inexistência de estabelecimento prévio no ato convocatório e aditadas mediante justificação do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior. Nesse sentido, imperioso trazer a colação o consignado pela CGM quanto à necessidade do atendimento integral dos requisitos previstos na jurisprudência desta Corte para que se possa fazer incidir as regras de contratação de um organismo financiador externo em detrimento da legislação pátria:

“87 Logo, é imperioso que se entenda o previsto na Resolução n.º 3.872/95. Este elemento traz em seu bojo o entendimento de que *‘é possível a utilização de regimes de execução contratual previstos e disciplinados nas normas e políticas internas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que não estejam previstos na legislação nacional, com fundamento no disposto no parágrafo 5º do artigo 42 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos)’*. Complementa afirmando que *“os limites estabelecidos nos parágrafos 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/93 podem ser ultrapassados apenas em situações excepcionalíssimas, na ausência de culpa do contratante e do contratado, desde que haja compatibilidade com o regime de execução contratado e anuência prévia do organismo financiador, quando exigível. Isso somente é cabível nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que sejam preenchidos cumulativamente seis requisitos (grifo nosso)’*.

88 **‘Os cinco primeiros requisitos** (grifo nosso) referem-se a alteração que não acarrete para a administração encargos contratuais superiores aos decorrentes de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; não possibilite a inexecução contratual, até mesmo pela capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; decorra de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis na contratação inicial; não ocasione a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e seja necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes’.

89 **‘O sexto requisito** (grifo nosso) diz respeito à demonstração, na motivação do auto que autorizar o aditamento contratual, de que a rescisão contratual, com nova licitação para outra contratação, sacrificaria ou seria gravíssima ao interesse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

coletivo a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência”.

90 Desta forma, resta claro que a contratação e a condução da obra executada com recursos oriundos de empréstimos obtidos junto a organismos internacionais devem respeitar o disposto na Constituição Federal e que os incrementos e/ou supressões à obra superiores aos limites definidos no artigo 65 da Lei n.º 8.666/93 só são admissíveis em casos **excepcionalíssimos**. Tais situações somente se configuram quando houver o atendimento simultâneo dos seis requisitos expostos junto aos parágrafos 88 e 89 desta Instrução. Assim, o simples fato de que não seja atendido a um dos requisitos já é motivo mais do que suficiente para que reste configurado o desrespeito às regras legais que configurariam a chamada condição **excepcionalíssima**.

91 Basta compreender o que já foi exposto no parágrafo 2.1.1 acima, onde as razões que levaram a alterações nos serviços contratados acima dos limites admitidos na Lei n.º 8.666/93 não restam claras e suficientemente fortes que permitam admiti-las como aceitáveis” (peça 298, fls. 28-29).

Essa orientação também é compartilhada pela unidade técnica que deflagrou o presente expediente:

“Ademais, conforme orientação desta Corte de Contas, o afastamento excepcional dos dispositivos da Lei n.º 8.666/93 deve ser justificado previamente pelo gestor e garantida a observância aos princípios constitucionais. Nesse sentido, no Acórdão n.º 436/2019 do Tribunal Pleno, foi recomendado ao jurisdicionado que **“em futuras contratações com financiamento internacional, formalize no procedimento licitatório, de forma prévia e motivada, as justificativas individualizadas para o afastamento ou relativização das regras da Lei n.º 8.666/93 diante das políticas próprias do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, demonstrando as justificativas dessa relativização e o atendimento aos demais parâmetros fixados pelo Acórdão n.º 3085/17 do Tribunal Pleno desta Corte, sob pena de inviabilizar o certame”** (grifo nosso) (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Acórdão n.º 436/2019, Tribunal Pleno)” (peça 241, fls. 9)

A unidade técnica continua reforçando esse entendimento:

“O TCU também possui jurisprudência consolidada admitindo a aplicação subsidiária da Lei n.º 8.666/93 no caso de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

omissão da “Políticas de Aquisições” dos Organismos Internacionais, inclusive no tocante à aplicação dos limites percentuais às alterações contratuais. Nesse sentido, são os julgados sob Acórdãos nº 411/2002, 135/2003, 715/2004, 480/2006, 2239/2007, 1347/2010 e 2238/2013. Da mesma forma entendeu o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Agravo de Instrumento nº 627.913-DF.

Portanto, orientando-se pelo art. 42, § 5º, da Lei nº 8666/93 e pela jurisprudência do TCE/PR, do TCU e do STJ, não se pode valer da “não-objeção” do Banco para justificar quaisquer atos que estejam em conflito: (a) com as disposições da Lei nº 8.666/1993 não derogadas pelas “Políticas de Aquisições” (caso dos limites a alterações contratuais); (b) aplicações da “Política de Aquisições” que, no caso concreto, resulte em violação aos princípios constitucionais da Administração Pública nacional.

Isso posto, ao contrário do que alegam os manifestantes, a emissão de “não objeção” pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) não significa a adequação dos atos constantes da análise pelo Banco à Legislação Nacional, ou seja, não garantem a integralidade e licitude dos valores dispendidos, senão significam apenas a adequação do ato às normas do Banco. Ou seja, a “não-objeção” não garante a isenção de culpabilidade por atos que pelo Banco foram analisados.

Ora, diante desse entendimento, é razoável afirmar que se aplicam os artigos 54 e subsequentes da Lei nº 8.666/93 aos Contratos Administrativos financiado com recursos internacionais, incluindo limites percentuais. Da mesma forma, mesmo que se considerasse que a “Política de Aquisições” ou outra normativa do BID houvesse derogado esses dispositivos, ainda assim haveria o dever de cumprimento aos princípios constitucionais, nos termos do art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

Por exemplo, a ausência de limites qualitativos e quantitativos para aditivos constitui-se em uma afronta aos princípios da licitação pública, isonomia, impessoalidade, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade e da razoabilidade, visto que se estaria dando “carta branca” para se aditar ad infinitum algum objeto, desvirtuando o procedimento licitatório. Por isso mesmo, o Plenário do TCU, por meio da Decisão nº 215/1999, fixa requisitos para que a extrapolação dos limites constantes da Lei 8.666/93 sejam admitidos, requisitos esses que foram analisados pela equipe de auditoria, sendo alguns aditivos enquadrados como não elegíveis em determinados aspectos.

Portanto, não obstante as “Políticas de Aquisições” e demais normativas do BID sejam legítimas e aplicáveis ao caso em tela, é impossível admitir que o ente federado, na condução das licitações e contratos, afaste a aplicação dos artigos 54 e subsequentes da Lei nº 8.666/93 e/ou dos princípios que regem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração Pública, como obrigatoriedade de licitar, legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, vinculação ao instrumento convocatório, eficiência, publicidade, proporcionalidade e razoabilidade” (peça 214, fls. 9-10).

Em assim sendo, forçoso reconhecer a procedência da presente tomada de contas também com relação a esse achado.

Em que pese o reconhecimento da impropriedade, é possível alentar um raciocínio por meio do qual é possível identificar essa extrapolação dos limites para as alterações quantitativas como um equívoco de natureza formal. Isso é possível a partir do contido nos opinativos das unidades técnicas que testemunharam que os serviços foram concluídos e necessários ao deslinde da obra, não tendo havido a transfiguração do objeto do contrato, eis que não proposta qualquer restituição de valores ao erário, apenas aplicação de multa. O que se teve aqui foi a inobservância de limite legal que, conforme ressoa dos autos, não implicou em prejuízo ao erário ou modificação substancial do objeto contratual.

Ademais, é cediço que as alterações contratuais foram precedidas de autorização do órgão financiador da contratação da obra (BID) do qual não se pode negar a expertise nesse tipo de avença. Nesse sentido, é certo que a liberação de recursos pelo banco passa por análise quanto à higidez da execução do contrato, não sendo desarrazoado afirmar que a não objeção do banco para a formalização de aditivos se constitui em circunstância prática condicionadora da atuação do agente, o que deve ser levado em conta em conformidade com o prescrito no artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942).

Diante disso, apesar da procedência, deixo de aplicar sanção pecuniária sugerida aos interessados.

3. VOTO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido)

Ante o exposto e com fulcro no artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, VOTO:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I) pela procedência da presente tomada de contas extraordinária e pela irregularidade das contas, de responsabilidade de LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO, ANDREIA SATIE KOGA, em razão do Achado 2, e ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES, ANDREIA SATIE KOGA, EDGAR BUENO, JORGE LUIZ LANGE, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR e MAURÍCIO QUERINO THEODORO, em face do Achado 4;

II) pela imposição da sanção de restituição ao MUNICÍPIO DE CASCAVEL:

a) do montante de R\$ 175.314,06 (cento e setenta e cinco mil, trezentos e quatorze reais e seis centavos), devidamente corrigido, de forma solidária, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO e CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO, relativamente ao Achado 2 no concernente ao aditamento de “Engenheiro de planejamento” em percentual superior ao acréscimo de serviços;

b) do valor de R\$ 541.216,54 (quinhentos e quarenta e um mil, duzentos e dezesseis reais e cinquenta e quatro centavos), devidamente corrigido, de forma solidária, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, ANDREIA SATIE KOGA e CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO, relativamente ao Achado 2 no concernente ao aditamento de “Administração local” em percentual superior ao acréscimo de serviços;

III) pela aplicação de multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO e ANDREIA SATIE KOGA, relativamente às impropriedades havidas no Achado 2;

IV) pela inclusão dos nomes de LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO, ANDREIA SATIE KOGA, ALESSANDRO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

HONORÊ BERALDI LOPES, EDGAR BUENO, JORGE LUIZ LANGE e LEONALDO PARANHOS DA SILVA, no cadastro dos agentes com contas irregulares, nos termos dos artigos 515 a 520 do Regimento Interno;

V) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno.

4. VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Relator designado)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada em decorrência da comunicação de irregularidade proposta pela Coordenadoria de Auditorias deste Tribunal de Contas, relacionada à identificação de supostas irregularidades encontradas durante a auditoria do Programa Integrado do Município de Cascavel - PROCIDADES, parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, mediante o Contrato de Empréstimo n.º 2999/0C-BR, com aporte de contrapartida do município, conforme indicado no Relatório de Auditoria do exercício de 2017⁸.

Em brevíssima síntese, proposta de voto aborda a deliberação quanto a 2 (dois) achados, quais sejam: “*Achado 2: fragilidade das justificativas técnicas dos termos aditivos*”; e “*Achado 4: extrapolação do limite de 50% de acréscimos contratuais*”, e sobre estes, o excelentíssimo Relator, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, apresentou a proposta nos seguintes termos:

“I) pela **procedência da presente tomada de contas extraordinária e pela irregularidade das contas**, de responsabilidade de LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO, ANDREIA SATIE KOGA, **em razão do Achado 2**, e ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES, ANDREIA SATIE KOGA, EDGAR BUENO, JORGE LUIZ LANGE, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, LUIZ OSCAR SERRA JUNIOR e MAURÍCIO QUERINO THEODORO, **em face do Achado 4**;

II) pela imposição da **sanção de restituição** ao MUNICÍPIO DE CASCAVEL:

⁸ Processo n.º 506100/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) do montante de R\$ 175.314,06 (cento e setenta e cinco mil, trezentos e quatorze reais e seis centavos), devidamente corrigido, de forma solidária, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO e CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO, **relativamente ao Achado 2 no concernente ao aditamento de “Engenheiro de planejamento”** em percentual superior ao acréscimo de serviços;

b) **do valor de R\$ 541.216,54** (quinhentos e quarenta e um mil, duzentos e dezesseis reais e cinquenta e quatro centavos), devidamente corrigido, de forma solidária, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, ANDREIA SATIE KOGA e CONSÓRCIO PAULITEC – AUGUSTO VELLOSO, **relativamente ao Achado 2 no concernente ao aditamento de “Administração local”** em percentual superior ao acréscimo de serviços;

III) **pela aplicação de multa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO e ANDREIA SATIE KOGA, **relativamente às impropriedades havidas no Achado 2;**

IV) **pela inclusão dos nomes** de LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO, ANDREIA SATIE KOGA, ALESSANDRO HONORÊ BERALDI LOPES, EDGAR BUENO, JORGE LUIZ LANGE e LEONALDO PARANHOS DA SILVA, **no cadastro dos agentes com contas irregulares**, nos termos dos artigos 515 a 520 do Regimento Interno;

V) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno.” (grifei)

Entretando, com a devida vênia aos bem lançados fundamentos do voto condutor, ousou divergir da proposta ora apresentada. Explico.

No que tange ao “Achado 2”, apesar de corroborar com o entendimento do Relator, de que as justificativas apresentadas pelos interessados para justificar os aditivos podem se *“qualificar como significativamente simples”*, visto que *“já se conhecia de antemão, quando da licitação e, portanto, quando da oferta da proposta de preços, o tamanho, vulto e complexidade da obra, como também os seus prazos para o início e conclusão”*, corroborando, conseqüentemente, com a procedência do expediente quanto a este achado, não vislumbro ser o caso de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

imposição de restituição dos valores, imposta ao fiscal do contrato⁹, aos Secretários Municipais de Serviços e Obras Públicas¹⁰ e ao Consórcio Paulitec.

Isto porque, ainda que as justificativas sejam frágeis, **restou claro que os aditivos foram necessários para a correta execução do objeto pactuado**, consoante exposto na proposta de voto:

“É ainda contraposto que a inclusão de serviços não previstos na planilha original do projeto básico não permite, por si só, concluir pela violação à Lei n.º 8.666/1993, **especialmente quando constatado que os serviços não transfiguram o objeto contratado e foram necessários à sua plena execução, sem os quais a obra não poderia ser concluída ou sua finalidade atingida. Apesar da assertiva**, as impropriedades que remanescem se adstringem a acréscimos de itens relativos à “Administração local”, tendo em conta o seu descompasso com os aumentos verificados na integralidade da obra, não se contestando, na atual fase dos autos, a inclusão de serviços na planilha original do projeto básico.” (Grifei)

E mais, **em momento algum foi possível apontar má-fé, dolo ou erro grosseiro** por parte dos interessados.

Assim, com o devido respeito ao entendimento do Relator, **compreendo que imputar a devolução dos valores aos cofres públicos pode vir a configurar um enriquecimento ilícito por parte do Município de Cascavel**, que, repito, teve objeto concluído de maneira adequada e tempestiva, o que não seria possível sem os aditivos contratuais.

Para o caso em comento, salvo melhor juízo, apenas a aplicação das multas imputadas basta para que se atinja a finalidade desta Corte, qual seja, que este tipo de impropriedade não mais ocorra.

Desta forma, com fulcro no arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro¹¹, **compreendo que não deve ser imposta a sanção**

⁹ Luiz Oscar Serra Júnior.

¹⁰ Maurício Querino Theodoro e Andreia Satie Koga.

¹¹ **Decreto-Lei n.º 4.657/42. Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de restituição de valores, disposta no item II, “a” e “b” da proposta de voto do ilustre Relator.

Quanto ao “Achado 4”, o Relator compreendeu que houve a extrapolação do limite 50% de acréscimos contratuais e assim concluiu:

“Em que pese o reconhecimento da impropriedade, é possível alentar um raciocínio por meio do qual é possível identificar essa extrapolação dos limites para as alterações quantitativas como um equívoco de natureza formal. Isso é possível a partir do contido nos opinativos das unidades técnicas que testificaram que os serviços foram concluídos e necessários ao deslinde da obra, não tendo havido a transfiguração do objeto do contrato, eis que não proposta qualquer restituição de valores ao erário, apenas aplicação de multa. O que se teve aqui foi a inobservância de limite legal que, conforme ressoa dos autos, não implicou em prejuízo ao erário ou modificação substancial do objeto contratual.

Ademais, é cediço que as alterações contratuais foram precedidas de autorização do órgão financiador da contratação da obra (BID) do qual não se pode negar a expertise nesse tipo de avença. Nesse sentido, é certo que a liberação de recursos pelo banco passa por análise quanto à higidez da execução do contrato, não sendo desarrazoado afirmar que a não objeção do banco para a formalização de aditivos se constitui em circunstância prática condicionadora da atuação do agente, o que deve ser levado em conta em conformidade com o prescrito no artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942).

Diante disso, apesar da procedência, deixo de aplicar sanção pecuniária sugerida aos interessados.”
(Grifei)

Neste ponto, ousou discordar do douto Relator por não conseguir visualizar que houve a extrapolação do limite de 50% nos termos aditivos aqui discutidos.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

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

Tal pois, conforme restou consignado na decisão de arquivamento do Ministério Público do Paraná (peça 304), abaixo colacionada, **o valor inicial do contrato estaria no importe de R\$ 41.252.899,49 e ao final, chegou-se ao quantum de R\$ 57.458.277,80, ou seja, conclui-se que se chegou a um percentual de 36,67% à título de aditivos ao Contrato em exame, e não aos alegados 50%**, discorrido no voto do nobre Conselheiro.

“A obra foi tratada, ao longo do procedimento, conforme os dados consubstanciados nos relatórios de engenharia, como sendo de reforma. **O valor inicial do contrato seria de R\$ 41.252.899,49. Ao final, chegou-se a quantia de R\$ 57.458.277,80.** Da análise da documentação trazida aos autos, que incluíram o procedimento licitatório, o contrato e seus aditivos, reprogramações de planilhas, reajustes contratuais, realinhamentos, glosas e reequilíbrio financeiro, **chegou-se a um valor de aditivo de 36,97%** e a um valor de supressões de 14,17% (FI, 374/388 - Relatório de Engenharia 065/2019 de 25/06/2019).

Levando-se em consideração que os reajustes previstos no contrato não caracterizam alteração do mesmo, conforme art. 65, parágrafo 8º, da Lei 8.666/93, e não são considerados quando do cálculo dos valores adicionais de serviços aditados ao contrato inicial, **concluiu-se que tanto os valores de aditivos quanto os de supressões estariam dentro do estabelecido pela legislação**” (Grifei)

Inquérito Civil n.º MPPR-0030.16.00909-5.

Nesta senda, vislumbro ser de suma importância a apreciação por esta Corte, do arquivamento do inquérito no âmbito do *Parquet* Estadual, por entender **não ser coerente que continuemos a julgar e punir fato ausente de irregularidade ou de indícios de superfaturamento, consoante comprovado nas investigações e análises do Ministério Público.**

Sendo assim, entendo pela **improcedência da presente Tomada quanto ao “Achado 4”.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, pelas razões acima expostas, **considerando não ter sido configurado prejuízo ao erário público¹², entendo que a inclusão dos nomes dos interessados no cadastro dos agentes com contas irregulares é medida desarrazoada** para o caso em exame, de forma que apresento divergência para fins de exclusão do item IV do voto condutor.

Em face do exposto, apresento **VOTO de DIVERGÊNCIA PARCIAL**, nos seguintes termos:

I) pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente tomada de contas extraordinária e pela irregularidade das contas, de responsabilidade de LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO, ANDREIA SATIE KOGA, em razão do Achado 2;

II) pela aplicação de multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO e ANDREIA SATIE KOGA, relativamente às impropriedades havidas no Achado 2;

III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I) Dar PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente tomada de contas extraordinária, julgando pela irregularidade das contas, de responsabilidade de LUIZ

¹² **Regimento Interno. Art. 517.** Farão parte da relação os administradores responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantida pelos Poderes Públicos estadual e municipais, bem como aqueles que deram causa e perda, extravio ou irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO, ANDREIA SATIE KOGA, em razão do Achado 2;

II) aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a LUIZ OSCAR SERRA JÚNIOR, MAURÍCIO QUERINO THEODORO e ANDREIA SATIE KOGA, relativamente às impropriedades havidas no Achado 2;

III) determinar o encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido), o Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Votaram, acompanhando a divergência parcial do Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente