



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 285854/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PALMEIRA
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE PALMEIRA, MARCOS MARCEL PIETRALLA, MUNICÍPIO DE PALMEIRA, RODRAUDE PUBLICA LTDA, SERGIO LUIS BELICH, VAGNER KACHIMARKI
ADVOGADO / PROCURADOR: GABRIEL FERREIRA DE CRISTO, THIAGO DE ARAUJO CHAMULERA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 4260/24 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Palmeira. Tomada de Preços n.º 09/2021. Aditivo Contratual. Desvirtuamento do objeto originalmente contratado. Inobservância do estabelecido pela legislação. Procedência com expedição de recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação (peça 3) formulada pelos vereadores Marcos Marcel Pietralla e Vagner Kachimarki, em face do Município de Palmeira para apuração de possíveis irregularidades na Tomada de Preço realizada pela Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura Municipal de Palmeira sob n.º 09/2021, que visava a contratação de empresa especializada em desenvolvimento, implementação, manutenção e comercialização de *Framework Proprietário*, além de fornecer serviços técnicos em arrecadação e planejamento urbano.

A referida contratação englobaria a implantação do sistema, a transferência do código-fonte com tecnologia, a migração dos dados pré-existentes e a realização de treinamento presencial.

Conforme registrado pelos Representantes, a sociedade empresarial Rodraude Pública Eireli – ME, contratada pelo Município, aparentemente, alterou o objeto do seu contrato social para fins de se enquadrarem as peculiaridades do procedimento licitatório, conforme necessidade da Secretaria Municipal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desenvolvimento Urbano, deste modo, incluíram os serviços de elaboração de projetos de engenharia civil e arquitetura.

Em suma, os Representantes consideram que o objeto incluído pela Representada difere da necessidade inicial e, a princípio, não conseguem identificar a relação entre a expansão do escopo no aditivo e a justificativa inicial da Tomada de Preços n.º 09/2021.

Com o intuito de comprovar o alegado, acostaram aos autos a íntegra do procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 09/2021 e o Processo Administrativo n.º 14567/2021 (peça 2, fls. 3/135).

Ao final, requereram a este Tribunal a análise do processo procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 09/2021, realizado pela Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura Municipal de Palmeira.

Pelo **Despacho n.º 560/24 – GCFSC** (peça 5), recebi a presente Representação e determinei a autuação e citação dos interessados para o exercício do contraditório e ampla defesa.

Devidamente cientificado, o **Município de Palmeira** (peças 19/22), reconheceu que o Contrato sofreu modificações e sustentou que: (i) as alterações foram realizadas com base em pareceres técnicos e justificativas supervenientes; (ii) o aditivo visou melhor atender às necessidades do interesse público sem desvirtuar o objeto contratado; e (iii) o acréscimo respeitou os limites e parâmetros legais previstos no art. 65, da Lei n.º 8.666/93.

Justificou que as modificações qualitativas e quantitativas são permitidas, desde que haja motivo superveniente devidamente fundamentado. Ressaltou que não houve aumento de despesas nem impacto financeiro oneroso para o Município e que o objeto do Contrato permaneceu essencialmente o mesmo, atendendo às exigências da Lei de Licitações e dos princípios da isonomia e da vinculação ao Edital.

Destacou que os aditivos foram precedidos de procedimento administrativo formal, baseado nos estudos e pareceres técnicos que embasaram a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decisão. Ressaltou que a natureza superveniente dos fatos justificou as alterações e que elas não derivaram de falhas no planejamento inicial.

Ao final, ressaltou que os atos administrativos praticados pela municipalidade foram legais, fundamentados e respeitaram o interesse público. Requereu o arquivamento da presente Representação, alegando inexistência de irregularidades nos aditivos ao Contrato.

A interessada **Rodraude Pública Ltda**, manifestou-se às peças 23/28, alegando que o objeto original do Contrato foi modificado com a inclusão de serviços de engenharia e arquitetura e apresentou documentação (Contrato Social, peça 26) demonstrando que essas atividades já estavam previstas no objeto social da empresa desde sua constituição.

Sustentou que o aditivo não alterou o objeto do Contrato, mas apenas ajustou os serviços à demanda municipal. Alega que não houve qualquer ônus financeiro adicional para a Administração Pública, tornando o aditivo vantajoso ao Município e afirmou que está em conformidade com o art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/93, que autoriza ajustes contratuais qualitativos e quantitativos desde que devidamente justificados e sem desvirtuar o objeto.

Destacou que o aditivo foi realizado em comum acordo, respeitando o princípio da economicidade e que não há prejuízo à Administração, uma vez que os serviços foram incorporados sem custos adicionais.

Por fim, requereu a inadmissibilidade desta Representação por ausência de justa causa, dado que os serviços de engenharia e arquitetura estavam dentro do objeto social da empresa e que não houve irregularidades nos aditivos. Ainda, requereu a improcedência da Representação sob o argumento que os ajustes contratuais estão amparados na legislação vigente e que o aditivo atendeu ao interesse público sem onerar os cofres municipais.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, Instrução n.º 5502/24 – CGM (peça 39), opinou pela procedência da presente Representação com a expedição de recomendação à municipalidade para que em futuras alterações contratuais, deve ser demonstrado e motivado o fato ou conhecimento superveniente que justifique a alteração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Unidade Técnica identificou as seguintes irregularidades:

(i) **Ausência de fato ou conhecimento superveniente devidamente motivado:** a Coordenadoria entendeu que a justificativa apresentada pelo Município foi considerada genérica e previsível no planejamento inicial e que a sobrecarga e falta de pessoal técnico não foram caracterizadas como imprevisíveis; e

(ii) **Desvirtuamento do objeto originalmente contratado:** a Unidade destacou que os serviços incluídos no aditivo não possuem relação direta com o objeto licitado e contratado inicialmente. Ainda, que a alteração foi considerada incompatível com o escopo original, violando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da fidelidade contratual.

A Coordenadoria destacou que alterações qualitativas em contratos públicos só são permitidas mediante justificativa clara e detalhada sobre a superveniência do fato que motivou a alteração e em respeito ao objeto originalmente contratado, evitando seu desvirtuamento.

Ressaltou que o objeto licitado foi definido de forma precisa no Edital, mas o aditivo incluiu serviços não relacionados, ferindo o disposto nos artigos 3º, 41 e 66 da Lei n.º 8.666/93 e nos artigos 5º e 92, inciso II, da Lei n.º 14.133/21 e constatou que o aditivo foi publicado e posteriormente suprimido, sem impacto financeiro ao contrato e por essa razão, não aplicou sanção aos responsáveis devido à ausência de impacto financeiro.

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas**, Parecer n.º 822/24 – 1PC (peça 40), corroborou com os apontamentos técnicos da Coordenadoria de Gestão Municipal pela procedência da presente Representação, reiterou a necessidade de observância rigorosa à legislação e aos princípios que regem os contratos administrativos e afastou as sanções administrativas ao gestor responsável dada a revogação do aditivo e a ausência de prejuízo ao erário.

O *Parquet* de Contas destacou que as justificativas apresentadas pelo Município (aumento de demanda e falta de pessoal especializado) foram consideradas insuficientes para configurar fato ou conhecimento superveniente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Procuradoria ressaltou que o aditivo foi entendido como uma inovação do objeto contratual, extrapolando os limites permitidos para alterações qualitativas e quantitativas previstas na legislação (art. 65, da Lei n.º 8.666/93), concluindo que não houve relação entre o objeto inicial contratado e os serviços adicionados no aditivo, configurando desvirtuamento do objeto originalmente pactuado.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando aos autos, bem como, aos documentos e esclarecimentos a ele acostados, corroboro com o opinativo técnico, bem como, com o parecer ministerial e entendo pelo **conhecimento** do presente feito e, no mérito pela sua **procedência com expedição de recomendação**. Explico.

O procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 09/2021, teve como objeto *“a contratação de empresa especializada em desenvolvimento, implementação, manutenção e comercialização de Framework Proprietário¹, bem como serviços técnicos em arrecadação e planejamento urbano, através da Secretaria Municipal de Finanças, conforme especificações constantes neste Edital e nos anexos que o acompanham”*.

Da análise dos autos, verifiquei que o ponto que restou controvertido foram os apontamentos de possíveis irregularidades no **Segundo Aditivo Contratual do Contrato n.º 1213/21**, firmado entre o **Município de Palmeira** e a empresa **Rodraude Pública Ltda.** oriundo do procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 09/2021

Nota-se que o contrato inicial, partindo do princípio do objeto licitatório, contemplava a contratação de empresa especializada em **desenvolvimento, implementação e manutenção de Framework Proprietário**, além de **serviços técnicos em arrecadação e planejamento urbano**, contudo, o aditivo incluiu serviços de **elaboração de projetos de engenharia civil e**

¹ O termo "framework" pode ser traduzido como "estrutura" e pode ser utilizado em gestão para indicar um modelo de instruções que direciona uma empresa. Um framework proprietário é um tipo de framework que oferece suporte técnico e estabilidade, sendo ideal para projetos corporativos que exigem mais segurança e controle. <https://g4educacao.com/glossario/significadoframework#:~:text=O%20termo%20%E2%80%9CFramework%E2%80%9D%20pode%20ser,como%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20a%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em 22.nov.2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

arquitetura, sob a justificativa de atender à falta de recursos humanos e sobrecarga na equipe técnica do Município.

Observa-se que não restou estabelecida relação entre o objeto inicial e os serviços adicionados, motivo que reafirma a procedência da presente Representação.

Em sua defesa, o Município e a contratada Rodraude Pública Ltda. Sustentaram, em síntese, que: (i) as alterações não desvirtuaram o objeto original; (ii) houve justificativa técnica para as mudanças; e (iii) não houve acréscimos financeiros no contrato.

Não obstante, como bem observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e corroborado pelo Ministério Público de Contas, **as alterações contratuais configuraram desvirtuamento do objeto original**, uma vez que não há relação entre os serviços adicionados e o objeto licitado, ainda, a justificativa apresentada pelo Município foi genérica e insuficiente para caracterizar fato superveniente, dessa forma, ferindo a legislação e princípios constitucionais, conforme passarei a expor.

Quanto a **Alteração Contratual e Desvirtuamento do Objeto**, depreende-se da análise documental a evidência que **os serviços adicionados pelo Segundo Aditivo Contratual extrapolaram o escopo originalmente pactuado**. Isso porque, o objeto inicial, focado em serviços técnicos e tecnológicos de planejamento urbano, não previa atividades relacionadas à elaboração de projetos de engenharia civil e arquitetura, conforme delimitado no Edital do procedimento licitatório e no Contrato firmado entre as partes. Veja-se Contrato n.º 1213/2021 (peça 2, fl. 59):

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O objeto do presente Contrato é a contratação de empresa especializada em desenvolvimento, implementação, manutenção e comercialização de Framework Proprietário, bem como serviços técnicos em arrecadação e planejamento urbano, através da Secretaria Municipal de Finanças, conforme especificações constantes no Edital e nos anexos que o acompanham, por preço global, tipo menor preço, em consonância com os documentos da TOMADA DE PREÇOS Nº09/2021. Segue abaixo quadro com especificações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que foi requerido pela Secretaria Municipal de Gestão Pública e Finanças (peça 2, fl. 86) a elaboração de aditamento qualitativo, visando a inclusão da alínea “k”, ao inciso XVI, da Cláusula Terceira do Contrato n.º 1213/2021 (peça 2, fl. 87), quanto ao detalhamento do objeto, ocasionando um desvirtuamento do objeto. Vejamos:

PROCESSO Nº 5311 / 2022

DATA: 29/03/2022 - :16:23:13

TIPO: 2 - PROCESSOS NORMAL

Requerente: Secretaria Municipal de Gestão Pública e Finanças
CPF/CNPJ: 76.179.829/0001-65
Endereço: Não Informado Não Informado,
Bairro: Não Informado
Cidade: Não Informado -
CEP: 0-
Telefone:
Celular:

ASSUNTO/MOTIVO: SOLICITAÇÃO
ADITAMENTO QUALITATIVO DO CONTRATO Nº1213/2021

PROVIDÊNCIAS,VISANDO A INCLUSÃO DA ALÍNEA "K" , AO INCISO XVI, CLÁUSULA TERCEIRA

Observação:

REQUERIMENTO DE ADITIVO

Órgão requerente	Secretaria Municipal de Gestão Pública e Finanças
Telefone	(42) 3909-5031
E-mail	secretariofinancas@palmeira.pr.gov.br

1- Solicitação:

A Secretaria Municipal acima identificada, através de seu gestor solicita as devidas providências para o aditamento qualitativo do Contrato nº. 1213/2021 visando a inclusão da alínea “k”, ao inciso XVI, da Cláusula Terceira, nos seguintes termos:

CLÁUSULA TERCEIRA – DETALHAMENTO DO OBJETO

(...)

XVI – DA ASSESSORIA E DOS SERVIÇOS

(...)

k) elaboração de projetos de engenharia civil e arquitetura conforme necessidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaco que o desvirtuamento do objeto viola os princípios da legalidade, fidelidade ao instrumento convocatório e vinculação ao Edital, previstos nos artigos 41 e 66, da Lei n.º 8.666/93 que embasou o procedimento licitatório à época. Vejamos (grifei):

LEI Nº 8.666/93

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. (...)

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º. Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta. (...)

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

Além disso, como bem observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 39, fl. 6):

No tocante às alterações qualitativas, o Tribunal de Contas da União possui o entendimento de que são “aquelas modificações que não acarretam mudanças na natureza ou na dimensão do objeto e que decorrem tanto de alterações de projeto ou de especificação do objeto, quanto da necessidade de acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, originada de circunstâncias apenas vislumbradas após a contratação” (TCU - REPR: 01324620008, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 10/04/2002).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse mesmo sentido, a Unidade Técnica destacou o Processo n.º 919033/16 deste Tribunal, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha (peça 39, fl. 6): “a alteração qualitativa demanda a verificação de alguns elementos considerados indispensáveis à caracterização de sua legalidade, quais sejam: a) fato superveniente ou de conhecimento superveniente, devidamente motivado; b) e o não desvirtuamento total do objeto originalmente contratado”.

Ou seja, a alteração realizada por meio do aditivo contratual (Segundo Aditivo Contratual do Contrato n.º 1213/21), alterou a natureza do objeto sem a justificada necessidade, o que é contrário à legislação e evidencia a irregularidade apontada pelos Representantes.

Motivo pelo qual, corroboro com o opinativo técnico pela **expedição de recomendação** à municipalidade para que em futuras alterações contratuais, deve ser demonstrado e motivado o fato ou conhecimento superveniente que justifique a alteração.

Quanto a **Ausência de Fato Superveniente**, conforme anteriormente mencionado, não restou comprovado a justificada necessidade de alteração, de modo que, entendo que as justificativas apresentadas pelo Município, quais sejam: sobrecarga de trabalho e falta de pessoal, são previsíveis e inerentes à gestão pública, não configurando fato superveniente nos termos da legislação e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte, supracitadas.

Por fim, no que diz respeito ao **Impacto Financeiro e Revogação do Aditivo**, destaco que o aditivo não resultou em acréscimos financeiros, conforme estabelecido na Cláusula Primeira do Contrato n.º 1213/21:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem por objeto a inclusão dos serviços de elaboração de projetos de engenharia civil e arquitetura ao objeto contratado, os quais serão elaborados conforme necessidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, **sem gerar acréscimos ao valor anteriormente pactuado no Contrato n.º 1213/2022**, passando a constar da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, conforme apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, através de pesquisa junto ao Portal da Transparência do Município de Palmeira², foi possível constatar que os serviços adicionados foram suprimidos da Segunda Alteração Contratual em alteração posterior (peça 39, fl. 13):

CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO: Através do presente Termo Aditivo fica suprimida a alínea “k”, inciso XVI, da Cláusula Terceira do Contrato nº. 1213/2022, anteriormente incluída ao objeto contratado através do Segundo Termo Aditivo, passando a constar da seguinte forma:

CLÁUSULA TERCEIRA– DETALHAMENTO DO OBJETO
[...]

XVI - DA ASSESSORIA E DOS SERVIÇOS

A empresa vencedora do certame deverá, além de desenvolver e implementar os sistemas e ferramentas aqui descritos:

[...]

~~h) elaborar projetos de engenharia civil e arquitetura conforme necessidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. (NR)~~

Portanto, entendo que tal fato afasta a possibilidade de dano ao erário e, conseqüentemente, afasta a aplicação de sanção aos responsáveis, considerando a ausência de prejuízo ao erário e a revogação do aditivo.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** desta Representação, com a expedição da seguinte recomendação ao Município de Palmeira:

(i) que em futuras alterações contratuais, demonstre a motivação, o fato ou conhecimento superveniente que justifique a alteração, conforme estabelecido pela legislação.

² Portal da Transparência do Município de Palmeira/PR. Licitações. Disponível em: < <https://palmeira.eloweb.net/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2021&tipoLicitacao=2&licitacao=11>>. Acesso em 18 out. 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para registro, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno³.

Em seguida, encaminhem-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para **encerramento e arquivamento** dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno⁴.

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 unanimidade, em:

Dar **PROCEDÊNCIA** desta Representação, com a expedição da seguinte recomendação ao Município de Palmeira:

(i) que em futuras alterações contratuais, demonstre a motivação, o fato ou conhecimento superveniente que justifique a alteração, conforme estabelecido pela legislação.

Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para registro, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

³ **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

⁴ **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seguida, encaminhar os autos à **Diretoria de Protocolo** para **encerramento** e **arquivamento** dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente