



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 639591/22

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE NOVA CANTU

INTERESSADO: ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, AIRTON ANTONIO AGNOLIN, CHAMILE ANDRESSA BORGIO GOMES, CONENGE - CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA, DAIANE CAROLINE DEMARCO, ITAIPU INDUSTRIA E COMERCIO DE BRITAS E ASFALTO LTDA., JOSIANE ALMEIDA PEGO PURETZ, MARCOS FELIPE FORNASARI, MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, SEBASTIAO RONALDO VILELA, SERGIO ANTONIO PASTRO

ADVOGADO: FLÁVIO AUGUSTO DE ANDRADE, RODRIGO JOSE DE SOUZA,
PROCURADOR: WELLINGTON MAICON FERREIRA

RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2168/24 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Fiscalização de obras públicas em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização 2022. Irregularidades encontradas e não sanadas pelo município fiscalizado. Tomada de Contas Extraordinária parcialmente procedente, com determinação de ressarcimento e expedição de determinações e recomendações.

I. RELATÓRIO

Versa o processo sobre Tomada de Contas Extraordinária proposta Coordenadoria de Obras Públicas a fim de apurar supostas irregularidades ocorridas na execução de obras no Município de NOVA CANTU.

Narra que em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização - PAF 2022 (Projeto Obras Paralisadas) foi realizada fiscalização em obras públicas da referida municipalidade e observou-se a ocorrência de inconformidades como problemas com a contratação e execução de obra pública, ausência de encaminhamento de informações ao TCE-PR por meio do Sistemas de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM) e falhas no procedimento de recebimento dos serviços executados nas obras públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informa que após realização de discussão de achados com o jurisdicionado, por meio do Apointamento Preliminar de Auditoria - APA n.º 23399 (Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 41 a 76) e respectivas manifestações dos gestores (Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 77 a 97), foram consolidados os achados de auditoria assim descritos:

Achado n.º 1 - Falhas na condução do processo de licitação/contratação de obra pública;

Achado n.º 2 - Omissão ou insuficiência de ações na gestão do Contrato;

Achado n.º 3 - Inserção intempestiva ou inadequada de informações no PIT/SIM-AM;

Achado n.º 4 - Falha no procedimento de recebimento dos serviços executados na obra.

Em relação ao terceiro achado, a unidade técnica esclarece que frente à inexistência de sugestão de sanções será dada sequência pela via do expediente de Homologação de Recomendações.

Já diante dos apontamentos de n.ºs 1, 2 e 4, entende ser cabível aplicação de sanções administrativas, recomposição do dano causado ao erário e expedição de determinações e recomendações, de acordo com as condutas de cada um dos envolvidos e respectivo nexo de causalidade detalhados ao longo da proposta de tomada de contas (peça n.º 3).

Elaborada matriz de responsabilidade, a COP indica os seguintes responsáveis:

- Rafaela da Cruz Azevedo, presidente da Comissão de Licitação da Tomada de Preços n.º 02/2022 (Construção da Super Creche) e signatária do respectivo Edital;
- Adivaldo Aparecido Desplanches, Secretário de Infraestrutura e Obras;
- Daiane Caroline Demarco, responsável pelos pareceres jurídicos referentes à Tomada de Preços n.º 02/2022 (Construção da Super Creche);
- Chamile Andressa Borgio Gomes, responsável pela gestão do Contrato n.º 17/2020 (Recape);
- Sebastião Ronaldo Vilela, responsável pela fiscalização das obras objeto do Contrato n.º 17/2020 (Recape), designado por meio do respectivo Contrato e das ARTs n.º 20183434955 e n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1720195288940, além de ser responsável pela fiscalização das obras objeto do Contrato n.º 34/2022 (Super Creche), designado por meio do Termo de Referência;

- Josiane Almeida Pego, responsável pela fiscalização das obras objeto do Contrato n.º 34/2022 (Super Creche), designada por meio do Termo de Referência;

- Conenge Construtora de Obras LTDA, executora da obra referente ao Contrato n.º 77/2015 (Super Creche);

- Sérgio Antonio Pastro, responsável técnico pela obra referente ao Contrato n.º 77/2015 (Super Creche);

- Pedreira Itaipu Indústria e Comércio de Britas e Asfalto LTDA, executora da obra referente ao Contrato n.º 17/2020 (Recape);

- Marcos Felipe Fornasari, responsável técnico pela obra referente ao Contrato n.º 17/2020 (Recape).

Ante a existência de indícios de irregularidades, recebi o expediente por meio do Despacho n.º 127/23-GCDA e determinei sua regular tramitação (peça n.º 25).

Oportunizado contraditório aos envolvidos e cientificado o município interessado para ingressar no feito em assim querendo, foram apresentadas respostas às peças n.ºs 45-61, 69, 78 e 82.

Na sequência, os autos seguiram à Coordenadoria de Obras Públicas e ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas.

Após extensa e minudente análise a coordenadoria concluiu no seguinte sentido (peça n.º 85):

Achado nº 1:

- ***procedência***, ensejando como sanção a aplicação de multa, conforme previsto no artigo 87, III, "d", da Lei Complementar nº 113/2005 à Sra. Rafaela da Cruz Azevedo, ao Sr. Adivaldo Aparecido Desplanches e à Sra. Daiane Caroline Demarco;

- *expedição de proposta de determinação ao MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, no sentido de que, inclua, nos editais de licitação das obras municipais, os critérios para reajustamento de preços, a data-base e a periodicidade, e que se abstenha de prever nos editais de licitação de obras e serviços de engenharia as seguintes exigências vedadas pela legislação e jurisprudência vigente: i.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Qualificação técnico-operacional imprecisa ou excessiva em relação às características das obras em que podem ser apresentados atestados; ii. Capital social integralizado entre as exigências para qualificação econômico-financeira;

- expedição de proposta de recomendação ao MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, para que elabore modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 38, § único, da Lei n.º 8.666/1993 e implante procedimento de revisão dos editais de licitação de obras públicas por terceiro independente, isto é, servidor não envolvido na elaboração do edital ou do Termo de Referência que deu origem ao edital.

Achado nº 2:

*- **procedência**, ensejando como sanção a aplicação de multa, conforme previsto no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005 à Sra. CHAMILE ANDRESSA BORGIO GOMES e ao Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES e a sanção de aplicação de multa, conforme previsto no artigo 87, V, “c”, da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA e à Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO;*

- expedição de proposta de determinação ao MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, no sentido de que, emita notificação à empresa contratada (Contrato n.º 34/2022) para que os seus representantes se manifestem a respeito dos atrasos na execução da obra em relação ao cronograma físico-financeiro, e, na hipótese de descumprimento injustificado do Contrato, que sejam adotadas as medidas previstas em lei e no Contrato;

- expedição de proposta de recomendação ao MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, para que: i) Crie procedimentos formais e controles que disciplinem a manutenção e execução das garantias contratuais; ii) Crie procedimentos formais e controles que disciplinem a apresentação e cobrança de Diário de Obras; iii) Implante procedimento para verificação da completude e adequação das Anotações de Responsabilidade Técnicas ou dos Registros de Responsabilidade Técnica.

Achado nº 4:

*- **procedência**, ensejando como sanções: a restituição ao erário, no valor de R\$ 4.176,04 (quatro mil, cento e setenta e seis reais e quatro centavos),*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

data base dezembro de 2018 (data do último pagamento), à empresa CONENGE CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA, ao Sr. SERGIO ANTONIO PASTRO e ao Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA; e a aplicação de multa, conforme previsto no artigo 87, V, “c”, da Lei Complementar nº 113/2005 ao Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA;

- expedição de proposta de determinação ao MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, no sentido de que implante procedimento para que, nas obras de pavimentação asfáltica realizadas no município, somente seja realizada medição e pagamento de serviços se for anexado um Relatório de Controle de Qualidade contendo os resultados dos ensaios e determinações devidamente interpretados, caracterizando a qualidade e a efetiva quantidade do serviço executado, com a devida avaliação dos responsáveis pela fiscalização;

- expedição de proposta de recomendação ao MUNICÍPIO DE NOVA CANTU, para que implante procedimento padrão que defina as medidas saneadoras a serem adotadas quando os ensaios de controle tecnológico apontarem no sentido da desaprovação dos serviços, prevendo inclusive a suspensão de pagamentos de medições de serviços desaprovados até a sua efetiva correção.

O Ministério Público de Contas corroborou o posicionamento da unidade técnica (peça n.º 86).

II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Examinando-se o contexto fático descortinado e o conjunto dos elementos constante nos autos, confirma-se o acerto a respeito da aferição das irregularidades nas obras executadas e na condução de procedimentos por parte do ente municipal.

O desencadear dos acontecimentos se encontra bem delineado e a instrução técnica detalhou a participação de cada um dos envolvidos e o nexo de causalidade entre suas condutas e as inconformidades.

As questões debatidas e sobre as quais incidiu a fiscalização realizada pelo corpo de auditores deste Tribunal envolvem em sua maioria matéria de natureza técnica de engenharia, pelo que vale transcrever as seguintes passagens da exauriente análise efetivada pela Coordenadoria de Obras:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Achado nº 1

Com relação ao Contrato n.º 77/2015 (Peça 07, Anexo 03 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 1 a 3), oriundo da Tomada de Preços n.º 18/2015 (Edital na Peça 07, Anexo 03 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 79 a 94) e ao Contrato n.º 34/2022 (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 56 a 60), oriundo da Tomada de Preços n.º 02/2022 (Edital na Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 1 a 23), ambos relacionados à obra de construção da Super Creche (código de intervenção 12407-1- 2017 do PIT/SIM-AM), a auditoria apurou a existência de inconformidades, notadamente a ausência de cláusulas necessárias nos contratos, conforme estabelece o art. Art. 55, da Lei n.º 8666/93.

Ao analisar o Contrato n.º 77/2015, a equipe técnica constatou a inexistência de disposições estabelecendo: a) o regime de execução ou a forma de fornecimento; b), os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; c) as condições para emissão do termo de recebimento definitivo; d) o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; e) as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas; f) os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; g) os casos de rescisão; h) o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei nº 8.666/93 i) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do Contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Outra irregularidade do Contrato n.º 77/2015 remete aos prazos de execução. Enquanto o Contrato prevê prazo de execução de 12 (doze) meses, o cronograma físico-financeiro prevê 08 (oito) meses de execução (cronogramas físico-financeiros das propostas das competidoras na Peça 07, Anexo 03 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 28 e fl. 41).

Por sua vez, em relação ao Contrato n.º 34/2022, foram constatadas irregularidades em relação à ausência de critérios, data-base e periodicidade do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reajustamento de preços, e inconsistências em relação aos prazos para recebimento, uma vez que foi previsto o prazo de 120 (cento e vinte) dias para recebimento provisório, em desacordo com o que prevê o art. 73 da Lei n.º 8.666/1993, além de não contemplar as condições de recebimento definitivo, e o fato de que o Contrato não contempla a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do Contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

[...]

Sobre o Contrato de 2015, indicaram (os agentes municipais) não haver viabilidade de correção, uma vez que o Contrato já foi encerrado por falta de repasse de recursos, já tendo ocorrido nova contratação. Por sua vez, em relação ao Contrato n.º 34/2022, os agentes declararam que a ausência de cláusulas foi sanada, de modo que o Contrato foi republicado, já tendo sido alimentado no sistema do Tribunal.

A respeito do Contrato n.º 77/2015, de fato, o prazo transcorrido impede eventual correção, e, também a aplicação de eventual sanção dele decorrente, conforme Prejulgado n.º 26 desta Corte de Contas.

Dessa forma, responsabilidades em relação ao Contrato n.º 77/2015 não foram apuradas.

Já no que se refere ao Contrato n.º 34/2022, ainda que tenha sido republicado (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 93 a 97), foram corrigidos apenas os aspectos relacionados aos critérios para recebimentos provisório e definitivo e quanto à necessidade de manutenção dos quesitos de habilitação exigidos em edital, persistindo a situação de irregularidade quanto aos quesitos de reajuste, uma vez que o novo Contrato assinado com a empresa confunde reequilíbrio contratual, que de fato se dá na ocorrência de desequilíbrio financeiro do Contrato com o reajuste contratual, que se dá em razão do decurso de prazo. E não contempla a data base e índices para reajustamento.

[...]

Outro ponto relevante, diz respeito à falha ao indicar previsão de recursos públicos necessários para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes da construção da super creche, relativa ao Contrato n.º 34/2022,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vinculada ao código de intervenção n.º 12407-1-2017 do PIT/SIM-AM. Isso porque, de início, ao analisar a Leis Orçamentárias Anuais entre os anos de 2016 e 2022 (Peça 08, Anexo 04 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 1 a 309), não foi identificada a fonte de recursos para assegurar o pagamento da contrapartida municipal prevista no Termo de Compromisso n.º 15231 – Convênio FNDE-Município para retomada das obras (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 52 a 55).

[...]

Além disso, não menos importante é a menção à Resolução/CD/FNDE n.º 13, de 8 de junho de 2012 do Ministério da Educação, órgão que firmou o Termo de Compromisso n.º 15231 com a Prefeitura Municipal (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 52 a 55), que destaca a necessidade de que o conveniente garanta, com recursos próprios, a conclusão das obras pactuadas no Termo de Compromisso caso os valores transferidos se revelassem insuficientes para a conclusão das obras:

[...]

Caracterizou-se, pois, o desvio entre a situação encontrada e o padrão esperado, já que o edital não previu adequadamente que os recursos próprios necessários para a conclusão da obra estavam garantidos. Registre-se que, na fase de Discussão dos Achados, vinculada ao APA n.º 23399 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 78 a 97), os agentes realizaram nova publicação do Contrato n.º 34/2022, o edital apresenta alteração em relação ao publicado e à sua minuta, e, assim, diante da correção do montante que representa o valor de contrapartida municipal e nova avaliação da Lei Orçamentária Anual – LOA, entendeu a equipe de auditoria que a irregularidade foi sanada.

Também foram constatadas irregularidades em relação aos critérios de qualificação técnica presentes no Edital da Tomada de Preços n.º 02/2022 (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 1 a 23), pois foi prevista obrigatoriedade de apresentação de atestado de visita para qualificação técnica, com todos os licitantes no mesmo horário, exigência de atestado de execução de obra com área mínima de 890,73 m² (oitocentos e noventa vírgula setenta e três metros quadrados), área exata da obra licitada, o que está em desacordo com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

normas e jurisprudência aplicáveis, uma vez que os atestados deveriam se restringir a obra ou serviço de características semelhantes, limitadas às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, e não ao objeto em sua integralidade.

Por sua vez, em relação aos critérios de qualificação econômico-financeira, também foi identificada irregularidade, já que no item 3.3.7 do Edital consta a previsão de comprovação do capital social integralizado, o que está em desconformidade com a lei 8.666/1993 e jurisprudência aplicável.

Cabe mencionar que foi identificada outra irregularidade em relação ao Edital da Tomada de Preços n.º 02/2022, uma vez que o Edital previu que, caso fosse aplicada multa, ela seria descontada das parcelas de pagamento vincendas ou do valor da garantia de execução. Ocorre que não há previsão de garantia de execução no referido edital, de modo que essa informação se mostra inconsistente.

Por fim, a equipe de auditoria identificou outra inconsistência no edital, uma vez que, na fl. 4 do Edital, consta que o valor máximo da licitação não deve ser superior a R\$ 644.076,03 (seiscentos e quarenta e quatro mil, setenta e seis reais e três centavos), enquanto que, no item 10 (critério de aceitabilidade de preços, fl. 6 do Edital), há indicação que o preço máximo da licitação é de R\$ 969.914,07 (Novecentos e sessenta e nove mil, novecentos e quatorze reais e sete centavos), valor correto de acordo com o Orçamento (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 24 a 47).

Quanto aos critérios de qualificação técnica, não foram cumpridos os dispositivos dos arts. 30 e 31 da Lei n.º 8666/1993.

[...]

Registre-se que, apesar dos agentes terem se manifestado na fase de Discussão dos Achados, vinculada ao APA n.º 23399 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria nº 02/22 - COP, fls. 78 a 97), nenhuma das irregularidades foi afastada.

Isso porque, quanto aos valores, indicou-se que a divergência trata de erro de digitação, e que já foi devidamente sanado no Contrato. Ocorre que o edital foi publicado com as divergências mencionadas, tendo sido o instrumento convocatório que deu origem à contratação, de modo que a irregularidade já gerou consequências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante à obrigatoriedade de apresentação de atestado de visita, apesar dos gestores terem indicado que cada empresa tinha seu horário definido de forma distinta, indicando não ter ocorrido encontro na obra, não foi apresentado nenhum documento comprovando a alegação, e, de fato, apenas uma empresa apresentou proposta, indicando que pode ter ocorrido limitação à competitividade em razão da visita obrigatória. E o próprio fato de estar prevista visita técnica obrigatória ao local das obras dificulta a participação de empresas cuja sede fica mais distante.

A alegação que, apesar de fazer parte do edital, não foi considerada como obrigatória a visita, também não prospera, pois apenas uma empresa apresentou proposta e ela realizou visita ao local das obras.

Cabe mencionar ainda que o preço máximo da licitação seja de R\$ 969.914,07 (Novecentos e sessenta e nove mil, novecentos e quatorze reais e sete centavos), e o preço global para a execução do objeto do contrato n.º 34/2022 de R\$ 969.074,96 (novecentos e sessenta e nove mil, setenta e quatro reais e noventa e seis centavos), com um desconto inferior a 0,1% (zero vírgula um por cento) frente ao preço máximo licitado, sendo esse mais um indício de que a visita obrigatória prejudicou a competitividade, pois pode ter havido acordo entre as empresas interessadas.

Por sua vez, em relação aos atestados de qualificação técnica, a indicação dos gestores de que, apesar de não ser indicado expressamente, poderiam ser considerados atestados de todas as empresas ou de seus profissionais, não elide a irregularidade, pois está em desacordo com o texto editalício. E, como já mencionado, apenas uma empresa apresentou proposta.

E, quanto à necessidade de comprovação de capital social integralizado, indicou-se que não houve desclassificação por conta disso, alegação que também não é suficiente para exclusão da irregularidade.

Ressalta-se que o edital da Tomada de Preços n.º 02/2022 (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 1 a 23) é assinado pela presidente da Comissão de Licitação, a Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO. Enquanto signatária, assumiu a responsabilidade pelo Edital da Tomada de Preços n.º 02/2022, e exigiu critérios restritivos de qualificação técnica e econômico-financeira, a obrigatoriedade irregular de visita in loco, e referendou texto com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inconsistências em relação à existência de garantia de execução, em relação ao valor global da licitação, e sem a presença de critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços na minuta contratual juntada ao edital.

Após detida análise documental e reuniões presenciais, durante o período de visita in loco, a equipe de auditoria entendeu que a servidora não possuía consciência sobre as irregularidades, seja pelo desconhecimento de legislação e jurisprudência, seja por interpretar que não seriam irregularidades.

Tais irregularidades também tiveram participação do Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras à época, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, nomeado pelo Decreto n.º 2174/2021, de 12/02/2021, Peça 22, Anexo 18 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 6. A ele, enquanto Secretário, cabia a autorização para abertura da licitação, a assinatura do edital, além da homologação e adjudicação do certame, conforme Lei Municipal n.º 440, de 17 de novembro de 2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Nova Cantu (Peça 05, Anexo 01 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 37).

Dessa forma, enquanto Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras, era responsável pela abertura da licitação referente ao Edital da Tomada de Preços n.º 02/2022, que exigiu critérios restritivos de qualificação técnica e econômico-financeira, obrigatoriedade de visita in loco, inconsistências em relação à existência de garantia de execução, em relação ao valor global da licitação, além da ausência de critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços na minuta contratual juntada ao edital.

Entendeu a equipe de auditoria que o Secretário à época não possuía consciência sobre as irregularidades, o que não afasta a irregularidade pois ele possuía atribuição conferida por lei.

Não menos importante é a omissão da responsável pelos pareceres jurídicos referentes à Tomada de Preços n.º 02/2022, a Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 48 a 51). Enquanto responsável pelos pareceres jurídicos de abertura do processo licitatório e de homologação, deixou de realizar observações e recomendações em relação às falhas no edital de licitação (critérios de qualificação técnica, econômico-financeira,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obrigatoriedade de visita técnica, além de inconsistências ao texto editalício). E, no Parecer de Homologação, indicou conformidade do Edital em relação ao artigo 40 da Lei n.º 8.666/1993, sem que tenha sido, de fato, cumprido o artigo, uma vez que não há critério de reajuste no Edital de Licitação.

Após reunião realizada durante a visita in loco (descrição do que foi relatado na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 39 e 40), entendeu a equipe de auditoria que a servidora não detinha consciência das irregularidades em tela. Entretanto, não deveria ter deixado de realizar, pelo menos, observações em relação a parte das irregularidades. O parecer sem ressalvas, nem mesmo em relação ao critério de reajuste, que consta como adequado, representa falha grave nessa que é uma das camadas de controle da ação municipal. E a obra possui valor e relevância significativos em relação ao porte municipal, o que reforça a necessidade de redobrar a atenção quanto ao planejamento, tanto da obra quando da licitação em si.

A ausência de cláusulas ao Contrato celebrado, como aquelas relacionadas ao reajuste de preços, direito do contratado, gera risco de prejuízos à Administração Pública, e a ausência de elementos essenciais ao Contrato, que impedem a boa execução contratual, dificultam a ação da gestão. E, diante das diversas inconsistências, outro efeito direto é a ausência de clareza nas disposições contratuais.

Por sua vez, a cláusula constante no edital de licitação que mencionava a expressa necessidade de visita in loco gerou a possibilidade de colusão entre participantes para apresentação de propostas à licitação, com conhecimento antecipado do universo de participantes e consequente redução da competitividade da licitação municipal.

Enquanto isso, como possíveis causas das irregularidades identificadas, tem-se a falta de conhecimento ou da aplicação da legislação e jurisprudência nas licitações e contratações de obras públicas municipais, a ausência de manifestação no parecer jurídico que analisou a minuta do edital em razão da não observância de requisitos exigidos em lei e jurisprudência, a ausência da busca pelo aperfeiçoamento contínuo dos editais de licitação municipais e da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

busca por boas práticas junto a outras entidades em licitações de obras e a ausência do controle interno no acompanhamento dos processos licitatórios.

[...]

Em relação ao Achado nº 1, destaca-se que, dentre as três, apenas em face das Sras. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO e DAIANE CAROLINE DEMARCO foram expedidas propostas de determinação de sanção. A defesa baseou-se no argumento de que não houve prejuízo efetivo ao erário e foi demonstrada a boa-fé das servidoras, vez que estão sendo implementados atos relacionados ao acompanhamento de todas as etapas de planejamento das obras públicas pela equipe técnica municipal, bem como estão sendo formalizados procedimentos específicos voltados ao controle interno prévio relativo à elaboração de documentos relacionados ao Edital de Licitação.

A defesa não merece ser acolhida.

Em relação à Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, aponta-se que a proposta de sanção se refere à multa administrativa prevista no art. 87, III, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e, portanto, não tem relação com a defesa apresentada. Sua conduta foi a de, enquanto Presidente da Comissão de Licitação da Tomada de Preços nº 02/2022 (Construção da Super Creche) e signatária do respectivo Edital, ter exigido critérios restritivos de qualificação técnica e econômico-financeira, obrigatoriedade irregular de visita in loco, e ter referendado texto com inconsistências em relação à existência de garantia de execução, em relação ao valor global da licitação, sem a presença de critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços na minuta contratual juntada ao Edital.

Em relação à Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO – além de não ter assinado a sua defesa –, também se aponta que a proposta de sanção se refere à multa administrativa prevista no art. 87, III, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005. Dessa maneira, a defesa não tem o condão de afastar a proposta de sanção imposta, uma vez que, enquanto responsável pelos pareceres jurídicos referentes à Tomada de Preços n.º 02/2022 (Construção da Super Creche), deixou de realizar observações e recomendações em relação às falhas no edital de licitação, subsumindo assim sua conduta na norma mencionada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, os atos e procedimentos que se afirmam estar sendo implantados não foram comprovados nos autos.

O Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES apresentou defesa por meio da Peça 69, e manifestou-se quanto ao primeiro, segundo e terceiro achados apenas mencionando que não houve nenhuma ação ou omissão de sua parte, requerendo a aplicação das normas gerais de direito, aproveitamento da defesa das demais partes interessadas no que lhe for benéfico, sem a aplicação de sanções administrativas ou financeiras.

A defesa não merece prosperar, vez que não trouxe elementos de convencimento quanto sua ação ou omissão, além disso, não especificou qual defesa deveria ser aproveitada.

- Achado nº 2

Trata-se do Achado de Auditoria associado a falhas no controle dos atos relacionados às obras de Recape (código de intervenção 12407-1-2020 do PIT/SIM-AM), vinculada ao Contrato n.º 17/2020 (Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria nº 02/22 - COP, fls. 235 a 248) e de Construção da Super Creche (código de intervenção 12407-1-2017 do PIT/SIM-AM), primeiramente vinculadas ao Contrato n.º 77/2015 (Peça 07, Anexo 03 do Relatório de Auditoria nº 02/22 - COP, fls. 1 a 3) e, com a nova contratação, vinculadas ao Contrato n.º 34/2022 (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria nº 02/22 - COP, fls. 56 a 60).

De início, foram tratadas as irregularidades identificadas em relação às obras de recape. Ainda que o Edital fosse claro em relação à obrigatoriedade de apresentação de garantia de execução vigente, tal documento não foi apresentado (disposto na Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria nº 02/22 - COP, fls. 86 e 87).

[...]

No que tange a essa inconformidade, na fase de Discussão do Achados, vinculada ao APA n.º 23399, se manifestaram em conjunto os seguintes servidores do quadro municipal: Sr. AIRTON ANTONIO AGNOLIN, JOSÉ APARECIDO GUIMARÃES, Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, VANDERLEI ESSER, Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO, Sra. MEIRE TEREZINHA VALERIO SAIBET, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, Sra. JOSIANE ALMEIDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PEGO e Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82.

No documento, os servidores informaram que, de fato, não foi localizada a garantia de execução, mas o Contrato foi integralmente executado, e nenhum dano ao erário ocorreu, de modo que as contratações futuras seguirão as orientações.

Assim, a manifestação dos gestores confirmou a irregularidade em relação à ausência de apresentação de garantia de execução.

[...]

Diante de tais atribuições, cabia à gestora do Contrato, a Sra. CHAMILE ANDRESSA BORGIO GOMES, designada no próprio Contrato (Designação no Contrato, Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 239) o controle adequado e efetivo do Contrato, inclusive em relação às garantias prestadas. A equipe de auditoria entende que a gestora contratual, deveria estar ciente da necessidade de apresentação de garantia de execução vigente.

Quanto à empresa executora, nota-se que, apesar de ter desobedecido os termos pactuados por meio do edital, essa ausência de garantia de execução contratual, isolada, não gerou prejuízos à Administração, não tendo sido cobrada pela responsável pela gestão contratual. Não há evidência que os problemas relacionados à execução da obra, constantes no Achado 4, relativos à falha no procedimento de recebimento de serviços, teriam sido constatados durante a execução, gerando assim a necessidade de execução da garantia contratual.

Outra irregularidade identificada em relação às obras de recape é que não há documentos formalizando a prorrogação do prazo de execução e vigência do Contrato n.º 17/2020. Os Termos Aditivos apresentados contemplam apenas o Convênio (Peça 10, Anexo 06 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 36 a 45), não havendo clareza em relação aos aditivos de prazo para o Contrato em si. Não há, inclusive, registro da ciência da empresa quanto aos acréscimos de prazo. Sem tais aditivos, na verdade, o Contrato já não estaria vigente.

[...]

Dessa forma, com relação a inconformidade relacionada à inexistência de ações com objetivo de garantir atualizados os prazos de execução e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vigência do Contrato n.º 17/2020 ou de evidências corroborando que houve a formalização (de fato) da rescisão desse instrumento, a equipe de auditoria concluiu que o apontamento não foi suficientemente esclarecido pelos envolvidos, mesmo após a fase de Discussão dos Achados de Auditoria, APA n.º 23399 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 41 a 76), conforme se descreverá a seguir.

Sobre o assunto, se manifestaram em conjunto os seguintes servidores do quadro municipal: Sr. AIRTON ANTONIO AGNOLIN, Sr. JOSÉ APARECIDO GUIMARÃES, Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, Sr. VANDERLEI ESSER, Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO, Sra. MEIRE TEREZINHA VALERIO SAIBET, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO e Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82. Os agentes alegam que há 3 (três) aditivos contratuais ao Contrato 17/2020, datados de 25/09/2020, de 25/03/2021 e de 25/06/2021, que apenas não foram anexados.

Ocorre que os documentos também não foram anexados à resposta à Matriz de Achados Preliminar encaminhada, nem ao seu documento anexo (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 83 a 97).

Assim, tendo em vista os documentos apresentados pelos referidos agentes e pela entidade, restou claro que houve falhas por parte dos responsáveis pela fiscalização do Contrato, principalmente porque não ficou comprovada a tomada de medidas para manter vigente o Contrato. Poderia ser alegada a conclusão da obra para a ausência de celebração de termo aditivo de prazo, entretanto, neste caso, outra irregularidade teria sido cometida, uma vez que os agentes municipais teriam deixado de realizar o recebimento dos serviços no prazo legal (art. 73, I, “a” e “b”, da Lei n.º 8666/1993).

Diante do exposto, tem-se que a responsabilidade pela irregularidade é da gestora do Contrato, a Sra. CHAMILE ANDRESSA BORGIO GOMES, designada no próprio Contrato (Designação no Contrato, Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 239), uma vez que, conforme já descrito neste documento, a ela cabia o controle adequado e efetivo do Contrato. A Unidade técnica entende que, enquanto gestora contratual, deveria estar ciente da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade de firmar termos aditivos de prazo também em relação ao Contrato, não apenas quanto ao convênio.

A última irregularidade constatada em relação à obra de recape remete ao fato que, apesar de solicitadas diversas vezes, por meio das demandas n.º 236532 e n.º 238633 associadas ao Canal de Comunicação deste Tribunal (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022), não foram apresentados Diários de Obra em relação ao Contrato n.º 17/2020.

[...]

No tocante a inexistência de Diário de Obra - DO, associado ao Contrato n.º 17/2020, mesmo após a análise das respostas protocoladas pela entidade, particularmente associadas à Demanda n.º 242375 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 77 a 97), enviada em resposta ao APA n.º 23399 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 44 a 76), não foram sanadas as irregularidades.

Mais uma vez, se manifestaram em conjunto os seguintes servidores do quadro municipal: Sr. AIRTON ANTONIO AGNOLIN, Sr. JOSÉ APARECIDO GUIMARÃES, Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, Sr. VANDERLEI ESSER, Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO, Sra. MEIRE TEREZINHA VALERIO SAIBET, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO e Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82.

Os agentes indicaram não existir diário formal, mas sim um diário fotográfico (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 83 a 97).

No entanto, em que pese os interessados terem apresentado registros fotográficos, eles não suprem os aspectos obrigatórios do Diário de Obra, constantes no art. 4 da Resolução CONFEA nº 1.024, já mencionado.

[...]

Conforme detalhado no manual acima, as providências visando o acompanhamento da execução contratual, incluindo a formalização dos diários de obras referentes ao Contrato n.º 17/2020 deveriam ter sido tomadas pelo fiscal de Contrato, o Engenheiro Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, designado por meio do Contrato (Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 239.) e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

emissor de Anotações de Responsabilidade Técnica de fiscalização da obra, n.º 20183434955 e n.º 1720195288940 (Peça 11, Anexo 07 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 7 a 10). Entende-se que o servidor possuía consciência a respeito da necessidade de cobrança e arquivamento dos diários de obra, uma vez ser um documento amplamente divulgado e utilizado no âmbito de obras e serviços de engenharia.

Já em relação à obra de Construção da Super Creche (12407-1-2017), primeiramente serão mencionadas as irregularidades constatadas ao Contrato n.º 77/2015 (Peça 07, Anexo 03 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 1 a 3) e, posteriormente, aquelas vinculadas ao Contrato n.º 34/2022 (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 56 a 60). E cabe ressaltar que as irregularidades em relação ao Contrato n.º 77/2015 serão mencionadas de forma sucinta, uma vez que o prazo transcorrido impede eventual correção, e, não apenas isso, eventual sanção dele decorrente, conforme Prejulgado n.º 26 desta Corte de Contas.

De pronto, não foram identificadas Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs ou Registros de Responsabilidade Técnica – RRTs referentes ao orçamento para retomada das obras (ref. contrato n.º 34/2022), tampouco do projeto de fundações (ref. Contrato n.º 77/2015).

[...]

Com relação a inexistência de ARTs e/ou RRTs de fiscalização e execução, verifica-se pela resposta alusiva a Demanda n.º 242375 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 77 a 97), enviada em resposta ao APA n.º 23399 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 44 a 76), que a irregularidade não foi sanada. Isso porque, apesar dos agentes terem indicado que ART foi formalizada, a ART apresentada, n.º 1720222826014 (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 90), na verdade remete à fiscalização da obra.

Ressalta-se que, apesar de mantida a condição, o fato não originará sanção, uma vez que a ART de fundações ausente deveria ter sido apresentada já na primeira licitação, em 2015, já tendo prescrita eventual sanção decorrente. Em relação à ausência de ART que identifique o profissional responsável pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamento, não foi possível apurar a responsabilidade por tal ausência, já que o orçamento da Tomada de Preços n.º 02/2022 não apresenta o nome de seu autor. Ressalta-se que o orçamento foi incorporado ao Termo de Referência (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 24 a 47), documento que foi assinado pelo Sr. VANDERLEI ESSER, que não é engenheiro, ou seja, não é o autor do orçamento e, portanto, não poderia ser responsabilizado pela ausência de ART.

Ainda em relação ao Contrato n.º 77/2015, identificou-se que, apesar de haver previsão de garantia contratual, o prazo fornecido na apólice do seguro garantia (Peça 07, Anexo 03 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 132 a 142) é de apenas 3 (três) meses, inferior, portanto, ao prazo de execução da obra. Os critérios relacionados a tais falhas já foram mencionados quando elencadas as irregularidades em relação ao Contrato n.º 17/2020, em relação ao Achado 2 (fls. 28 e 29 da Peça 03).

Sobre o assunto se manifestaram em conjunto os seguintes servidores do quadro municipal: Sr. AIRTON ANTONIO AGNOLIN, Sr. JOSÉ APARECIDO GUIMARÃES, Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, Sr. VANDERLEI ESSER, Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO, Sra. MEIRE TEREZINHA VALERIO SAIBET, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO e Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82. Os agentes alegam que houve a execução parcial dos serviços do Contrato n.º 77/2015 e, por falta de repasses de recursos do governo federal, conveniente, o Contrato foi encerrado.

Ocorre que, eventual garantia poderia e deveria ter sido colhida durante a execução contratual. Ressalta-se que, apesar de mantida a condição, o fato não será objeto de proposta sanção, conforme já mencionado, em razão do prazo prescricional.

A outra irregularidade identificada na execução do Contrato n.º 77/2015 remete ao fato que não havia evidências corroborando que houve, de fato, a formalização da rescisão contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre a irregularidade em discussão, os agentes se manifestaram em conjunto por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82. Alegaram que a rescisão contratual ocorreu por decurso de prazo. De fato, o documento contido no Anexo 06 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 19 a 35, junto ao 3º Termo Aditivo, contém solicitação de rescisão, de 27/02/2019, ainda dentro da vigência contratual. E, na ausência de outro Termo aditivo de prazo, houve encerramento do prazo de vigência, de modo que, de fato, não há irregularidade no caso em questão.

Já em relação ao Contrato n.º 34/2022, identificou-se a ausência de providências visando o cumprimento de prazos estabelecidos no Contrato. O Termo de Referência (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 24 a 47) previa que a obra deveria ser iniciada em até 15 (quinze) dias após emissão da Ordem de Serviço - OS. Ocorre que a OS foi emitida em 10 de maio de 2022 (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 61). Porém, durante os dias em que os Auditores deste Tribunal estiveram presentes no local das obras (28 a 29 de junho de 2022), não foram constatadas equipes trabalhando no local, havendo evolução praticamente nula em relação aos serviços contratados, mesmo com o extenso prazo para início das obras fornecido pela OS.

Assim, apesar de cerca de um mês ter se passado desde a data em que as obras deveriam ter sido iniciadas, não foram constatadas notificações para o cumprimento dos prazos contratados. E, na reunião de encerramento da auditoria (descrição do que foi relatado na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 39 e 40), identificou-se que o possível motivo seria a dificuldade de contratação de pessoal para trabalhar na obra, o que não deveria ocorrer, uma vez que, como demonstrado, a empresa teve tempo hábil para iniciar os serviços.

[...]

Sobre a irregularidade em discussão, os agentes se manifestaram em conjunto, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82. Indicam que a obra da Super Creche se encontra em andamento, e as cobranças de prazos e cronogramas serão anexadas na prestação de contas mensal e que a falta de trabalhadores teria sido solucionada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A manifestação dos gestores não foi suficiente para elidir a condição, uma vez que apesar de tais alegações, até o dia 22/09/2022, não foi juntado nenhum boletim de medição ao SIM-AM, apesar do acesso ao sistema ter sido liberado há cerca de um mês e da ordem de serviço ter sido emitida há cerca de 4 (quatro) meses desde a época.

[...]

Assim, as providências visando o cumprimento dos prazos estabelecidos no Contrato n.º 34/2022 deveriam ter sido tomadas pelos fiscais da obra, a Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO e o Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, designados por meio do Termo de Referência (Peça 19, Anexo 15 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 47). Entende-se que os servidores tinham consciência dos prazos contratuais e da necessidade de emissão de notificações à contratada, visto terem sido formalmente designados como fiscais da obra. Ressalta-se que, apesar do Acórdão n.º 1276/21 – TCE-PR ter previsto sanções apenas ao gestor do contrato, neste caso concreto, considerou a equipe de auditoria que para ação do gestor do contrato era necessária provocação por parte dos responsáveis pela fiscalização, o que não ficou demonstrado pela documentação apresentada.

O Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras no período, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, nomeado pelo Decreto n.º 2174/2021, de 12/02/2021 (Peça 22, Anexo 18 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 6) também deixou de tomar providências visando o cumprimento dos prazos contratuais. A ele, enquanto Secretário, cabia a avaliação da execução contratual, conforme Lei Municipal n.º 440, de 17 de novembro de 2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Nova Cantu (Peça 05, Anexo 01 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 39).

A equipe de auditoria entendeu que o Secretário possuía consciência sobre as irregularidades, pois é a principal obra em andamento no município, de modo que deveria ter providenciado a emissão de notificações e comunicação formal com a contratada.

As condições relacionadas à execução contratual, como a ausência de formalização da prorrogação do prazo de execução e vigência do Contrato n.º 17/2020, a ausência de providências visando o cumprimento de prazos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estabelecidos no Contrato n.º 34/2022, a ausência de cobrança da formalização da garantia de execução vigente e a inexistência de Diário de Obra levam à perpetuação da cultura de tolerância com o inadimplemento contratual por parte da contratada, de modo a amplificar os casos de desistência das obras, ocasionando perda de tempo e recursos financeiros da Administração para realização de novos processos licitatórios, e ao atraso na retomada e entrega das obras, com custo cada vez mais elevado.

E, novamente, as questões relacionadas à garantia de execução vigente levaram ao risco de impossibilidade de ressarcimento, pela administração, dos valores previstos na garantia, na hipótese de descumprimento contratual. Por sua vez, a ausência de formalização da prorrogação do prazo de execução e vigência do Contrato n.º 17/2020 conduziu à expiração do prazo de vigência de tal Contrato e ao possível desconhecimento, por parte da empresa executora, a respeito dos acréscimos de prazo realizados. E a ausência de diários de obras levou à ausência de registros tempestivos e confiáveis em relação a tal Contrato, n.º 17/2020. Cabe ressaltar ainda que a ausência de ARTs de projeto de fundações levou à ausência de identificação do responsável pelo projeto, que é adaptado dos projetos padrão do FNDE.

Como causa da ausência de providências visando o cumprimento dos prazos estabelecidos no Contrato n.º 34/2022 e da ausência de documentos formalizando a prorrogação do prazo de execução e vigência do Contrato n.º 17/2020, tem-se a deficiência na gestão, controle e acompanhamento das obras públicas. Já a ausência de documentos relacionados ao Contrato n.º 17/2020, em especial da garantia de execução vigente e dos diários de obra foi causada pela ausência de verificação dos documentos pelos agentes públicos responsáveis pela gestão e pela fiscalização contratual, respectivamente. Já as condições relacionadas ao Contrato n.º 77/2015 tiveram como possível causa a falta de ações com o objetivo de indicar e formalizar responsáveis para gerir e fiscalizar o Contrato.

[...]

Citada, a Sra. CHAMILE ANDRESSA BORGIO GOMES apresentou defesa quanto ao Achado nº 2 por meio da Peça 82, com o argumento principal de que a Organização Mundial da Saúde declarou a existência da pandemia em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decorrência do coronavírus, por meio de pronunciamento em 11 de março de 2020, bem como o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 454/2020 de 20 de março de 2020, “reconhecendo a transmissão comunitária do coronavírus e determinando o isolamento social”. Além disso, a defendente entrou em licença maternidade a partir de 12 de junho de 2020 pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Isso posto, declarou que “na condição de gestante, a Secretária ficou em isolamento social, realizando os possíveis trabalhos inerentes ao seu Cargo de forma remota”, e, assim, “a atuação remota da Manifestante não seria suficiente para desempenhar plenamente suas obrigações contratuais dadas as especificidades inerentes ao acompanhamento e fiscalização do contrato de obras de recapeamento”.

Também foi argumentado que a obrigatoriedade de exigência de garantia do contrato estava apenas prevista no Edital (item 16), não existindo qualquer cláusula no referido contrato acerca da garantia mencionada. Dessa maneira, independente de existir cláusula expressa no Edital, o instrumento de contrato não previa tal exigência, não existindo, portanto, a possibilidade de responsabilização da Manifestante.

A defesa não merece ser acolhida integralmente. Inicialmente aponta-se que foram duas as condutas realizadas pela agente: deixar de cobrar a apresentação de garantia de execução vigente; e deixar de realizar a formalização de termo aditivo de prazo ao referido Contrato.

A ausência de cobrança de apresentação de garantia de execução vigente ocorreu ainda quando a manifestante desempenhava suas funções de maneira remota, fato esse inclusive mencionado em sua defesa. Dessa maneira, não há como afastar a sua responsabilidade. O argumento de que não existe cláusula no instrumento de contrato acerca da garantia, e, portanto, a manifestante não pode ser responsabilizada também não procede, vez que houve previsão no instrumento convocatório, conforme determina o art. 56, da Lei Federal nº 8.666/1993 e art. 102, da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Por sua vez, a condição da não realização da formalização de termo aditivo de prazo ao referido Contrato pode ser afastada devido à condição de gestante da manifestante, vez que a vigência do contrato era de 180 (cento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

oitenta) dias após a assinatura (26 de março de 2020), conforme a Cláusula Quinta do Contrato nº 17/2020 (Peça 06, fl. 236), e estaria, assim, com prazo esgotado quando do retorno da manifestante às suas atividades.

O Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, não apresentou defesa, conforme cientificado no processo por meio da Certidão de Decurso de Prazo nº 496/23 – DP (Peça 83).

O Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES apresentou defesa por meio da Peça 69, e manifestou-se quanto ao primeiro, segundo e terceiro achados apenas mencionando que não houve nenhuma ação ou omissão de sua parte, requerendo a aplicação das normas gerais de direito, aproveitamento da defesa das demais partes interessadas no que lhe for benéfico, sem a aplicação de sanções administrativas ou financeiras.

A defesa não merece prosperar, uma vez que não trouxe elementos de convencimento quanto sua ação ou omissão, além disso, não especificou qual defesa deveria ser aproveitada.

A Sra. JOSIANE ALMEIRA PEGO apresentou defesa conjunta (porém, sem assinatura) com as Sras. DAIANE CAROLINE DEMARCO e RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO por meio da Peça 78.

A defesa baseou-se no argumento de que não houve ou haverá dano ao erário, e que as medidas apontadas estão sendo seguidas e instrumentalizadas em obras futuras, requerendo a aplicação de advertência, sem aplicação de sanção financeira.

Como pedido final, requereu a aplicação das normas gerais de direito, aproveitamento da defesa das demais partes interessadas no que lhe for benéfico, sem a aplicação de sanções administrativas ou financeiras.

Sua defesa não merece ser acolhida. Inicialmente por não possuir assinatura, como apontado pela Certidão de Decurso de Prazo nº 496/23 – DP (Peça 83). Além disso, a manifestante não especifica qual norma geral de direito ou qual defesa de qual parte interessada deve ser aproveitada. Dessa maneira, a defesa não é capaz de elidir a condição apontada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Achado nº 4

Trata-se do Achado de Auditoria associado a falhas no procedimento de recebimento dos serviços executados nas obras de Recape (código de intervenção 12407-1-2020 do PIT/SIM-AM), vinculada ao Contrato n.º 17/2020 (Anexo 02 do Relatório de Auditoria nº 02/22 - COP, fls. 235 a 248) e de Construção da Super Creche (código de intervenção 12407-1-2017 do PIT/SIM-AM), vinculada ao Contrato n.º 77/2015 (Anexo 03 do Relatório de Auditoria nº 02/22 - COP, fls. 1 a 3).

Primeiramente, em relação à obra de construção da Super Creche, constatou-se a ocorrência de medição e pagamento por serviços em quantidades superiores aos estabelecidos em Contrato. A tabela a seguir detalha esses serviços e respectivos valores:

Tabela 1 - Resumo do Dano ao Erário.

SERVIÇO ⁽³⁸⁾	Valor Medido e Pago (R\$)	Valor Previsto em Contrato (R\$)	Dano ao Erário (R\$)
Forma em chapa de madeira compensada plastificada- Pilares	8.799,95	7.352,75	1.447,20
Armação aço CA-50, Diam. 6,3 (1/4) à 12,5mm(1/2) -Fornecimento/corte perda de 10%) / dobra / colocação.	8.734,40	7.971,43	762,97
Impermeabilização com tinta betuminosa em fundações, baldramas	6.115,69	4.449,82	1.665,87
Tubo de PVC Ø100mm, fornecimento e instalação	5.955,36	5.655,36	300,00
TOTAL			4.176,04

Os quantitativos e preços de serviços podem ser observados na carta proposta da empresa vencedora da licitação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4	SUPERESTRUTURA				88.632,62
4.1	CONCRETO ARMADO - PILARES				
4.1	Forma em chapa de madeira compensada plastificada- Pilares	m²	288,23	25,91	7.352,75

Página 1 de 9

Obra: Proinfância - Tipo 2		EDITAL DE TOMADA DE PREÇOS N.º 018/2016.		PROPONENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANTU - PR	
Edificação principal do Proinfância 2		un	1,00		1.176.877,07
ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UNID.	QUANT.	PR. UNIT (R\$)	VALOR (R\$)
4.2	Armação aço CA-50, Diam. 6,3 (1/4) a 12,5mm(1/2) -Fornecimento/corte perda de 10% / dobra / colocação	kg	1000,18	7,97	7.971,43
4.3	Armação de aço CA-60 Diam. 3,4 a 6,0mm-Fornecimento/corte perda de 10% / dobra /				

8	IMPERMEABILIZAÇÃO				4.449,82
8.1	Impermeabilização com tinta betuminosa em fundações, baldrame	m²	453,60	9,81	4.449,82
Subtotal					4.449,82

13	DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS				7.625,48
TUBULAÇÕES E CONEXÕES DE PVC					
13.1	Tubo de PVC Ø100mm, fornecimento e instalação	m	237,72	23,79	5.655,36
13.2	Tubo de PVC Ø150mm, fornecimento e instalação	m	1,2	6.370,12	7.644,12

Figura 1 - Proposta da empresa vencedora da licitação. (Peça 07, Anexo 03 do Relatório n.º 02/2022, fls. 19 a 28)

O cálculo do dano ao erário foi detalhado na Peça 09, Anexo 05 do Relatório n.º 02/2022, fls. 75 a 76. E pode ser conferido por meio dos boletins de medição emitidos, constantes na Peça 12, Anexo 08 do Relatório n.º 02/2022, fls. 1 a 75. A planilha contratada, por sua vez, consta na Peça 15, Anexo 11 do Relatório n.º 02/2022, fls. 1 a 9.

Acerca disso, constatou-se o descumprimento de cláusula contratual e das disposições da Lei n.º 8666/93, principalmente os arts. 58, 66, 69 e 70.

Pode-se citar também as disposições da Lei nº 4.320/1964, em especial, os arts. 62 e 63, segundo os quais se exige como requisito para pagamento da despesa pública a regular liquidação dessa, que, no caso das obras públicas, terá por base o Contrato e a comprovação da efetiva prestação do serviço.

[...]

No que tange a essa inconformidade, na fase de Discussão do Achados, vinculada ao APA n.º 23399, se manifestaram em conjunto os seguintes servidores do quadro municipal: Sr. AIRTON ANTONIO AGNOLIN, Sr. JOSÉ APARECIDO GUIMARÃES, Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, Sr. VANDERLEI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ESSER, Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO, Sra. MEIRE TEREZINHA VALERIO SAIBET, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO e Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82.

Os agentes indicaram que foi determinada a abertura de procedimento administrativo para analisar o motivo do pagamento a mais e apurar justificativa dos pagamentos efetuados em 2017 e 2018 e, após conclusão, o Tribunal será informado.

Dessa forma, não foram anexados elementos que pudessem elidir a irregularidade.

Assim sendo, o fiscal de obra, o Sr. Sebastião Ronaldo Vilela (conforme ART 20163055442, apresentada na Peça 11, Anexo 07 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 – COP, fl. 01), apresentou boletins de medição atestando a execução de serviços que não foram efetivamente executados e entregues ao poder público. Em razão da prática de ato irregular assumiu a responsabilidade pelos prejuízos causados à Administração Pública, no valor de R\$ 4.176,04 (quatro mil, cento e setenta e seis reais e quatro centavos), data base dezembro de 2018 (data do último pagamento). Ao se deparar com serviços não executados, o fiscal deveria se opor, isto é, não aceitar boletins de medição tratando de quantidades em descompasso com a realidade, cabendo informar aos superiores a situação de inadimplemento contratual, particularmente em relação às quantidades executadas.

Além disso, a empresa contratada, CONENGE CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA. e seu responsável técnico, o Sr. SÉRGIO ANTONIO PASTRO, não poderiam apresentar notas fiscais indicando a execução de serviços em quantidades superiores àquelas efetivamente realizadas (Peça 12, Anexo 08 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 1 a 75).

A equipe de auditoria entendeu que, apesar da grave irregularidade, nem a empresa nem o fiscal da obra tinham consciência dos fatos. Isso porque parece ter ocorrido uma falha no preenchimento da planilha eletrônica utilizada para medição, que ocasionou o pagamento em duplicidade por serviços que já haviam sido medidos e pagos.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por sua vez, em relação às obras de recape (12407-1-2020), vinculadas ao Contrato n.º 17/2020 (Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 - COP, fls. 235 a 248), constatou-se que, apesar de ter sido concluída há menos de dois anos, a obra de recape asfáltico com aplicação de CBUQ já apresenta sinais de deterioração. Para realização de revestimento asfáltico sobre base em revestimento de pedras irregulares, deveriam ter sido previstos serviços preliminares para que o revestimento asfáltico tenha a vida útil dimensionada, como a compactação e nivelamento das pedras irregulares, por exemplo.

Os problemas são evidentes ao percorrer o trecho e foram registrados em Relatório Fotográfico (Peça 14, Anexo 10 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 1 a 14).

Importante destacar que, para ilustrar com ainda mais clareza os defeitos no pavimento, a equipe de auditoria percorreu o trecho em 29/06/2022, com filmagem simultânea, e o vídeo está disponível no seguinte link: <https://www.youtube.com/watch?v=e7s-8JmXkqs>. Apesar do Youtube reduzir significativamente a qualidade das imagens, os defeitos no pavimento são nítidos, sendo possível identificar, inclusive, por meio de trepidações na gravação. O vídeo permite, inclusive, observar que o trecho recapeado possui baixo volume de tráfego.

Considerando a existência de serviços realizados em desacordo com o Contrato, em relação à qualidade (Contrato n.º 17/2020), resta descumprido o art. 76 da Lei n.º 8.666/1993.

Constatou-se ainda que não foram previstos serviços preliminares para que o revestimento asfáltico tenha a vida útil dimensionada, e tais serviços seriam necessários de acordo com o Manual de Obras Rodoviárias e Pavimentação Urbana – 2ª edição – Elci Pessoa Jr [...].

O conveniente solicitou a realização de ensaios para o projeto (Peça 21, Anexo 17 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 41 a 43), de modo que o Município juntou ensaios ao Memorial Descritivo (Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 1 a 36), para realização do dimensionamento do pavimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante da ausência de serviços preliminares, mesmo com os ensaios, identificou-se que uma das possíveis causas é a deficiência no projeto, possivelmente por ausência de experiência em obras similares.

No que tange a essa inconformidade, na fase de Discussão do Achados, vinculada ao APA n.º 23399, se manifestaram em conjunto os seguintes servidores do quadro municipal: Sr. AIRTON ANTONIO AGNOLIN, Sr. JOSÉ APARECIDO GUIMARÃES, Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, Sr. VANDERLEI ESSER, Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO, Sra. MEIRE TEREZINHA VALERIO SAIBET, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO e Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82.

Os agentes em questão mencionaram que se trata de uma via de alto tráfego, inclusive para escoamento de safra, com caminhões pesados, o que pode ter ocasionado os buracos na via.

Apesar das alegações dos agentes, o achado não foi sanado, pois, apesar de ter sido aventado tráfego intenso, durante a auditoria in loco, como já mencionado, a equipe verificou baixo volume de tráfego no local. E, mesmo se o volume de tráfego fosse realmente intenso, ou composto por veículos pesados, isso deveria ter sido previsto na fase de projetos ou corrigido durante a fase de obras.

E, certamente, outra irregularidade contribuiu para a existência dos problemas de qualidade na superfície do revestimento em Concreto Betuminoso Usinado a Quente, que foi a ausência de realização de Laudos de Controle Tecnológico para a camada de revestimento.

O documento apresentado como Controle de Qualidade do recapeamento asfáltico (Peça 21, Anexo 17 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 13 a 24) demonstra a realização de coletas de corpos de prova por meio de fotografias, porém os anexos que apresentariam de fato os resultados dos ensaios não tinham sido apresentados. De antemão, tinha sido identificado pelo texto que foi realizado apenas um ensaio de grau de compactação do revestimento betuminoso, montante inferior ao quantitativo necessário pela norma DER/PR ES- 21/17.

Ressalta-se que, durante a visita técnica, os agentes municipais indicaram dispor de tais ensaios de controle tecnológico, de modo que foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

oportunizada a apresentação por e-mail, porém os documentos não foram apresentados (Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 38).

Neste sentido ainda, o Memorial Descritivo (Peça 06, Anexo 02 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 – COP, fls. 1 a 36) destacava a necessidade de cumprimento da Especificação DER/PR ES-P 21/17 e mencionava a necessidade de realização de ensaios e o fato que a contratação e realização dos ensaios seria de responsabilidade da prefeitura: [...]

Na fase de Discussão do Achados, vinculada ao APA n.º 23399, se manifestaram em conjunto os seguintes servidores do quadro municipal: Sr. AIRTON ANTONIO AGNOLIN, Sr. JOSÉ APARECIDO GUIMARÃES, Sra. RAFAELA DA CRUZ AZEVEDO, Sr. VANDERLEI ESSER, Sra. DAIANE CAROLINE DEMARCO, Sra. MEIRE TEREZINHA VALERIO SAIBET, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, Sra. JOSIANE ALMEIDA PEGO e Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA, por meio do documento contido na Peça 09, Anexo 05 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fls. 78 a 82, tendo indicado que foi realizada comunicação com os responsáveis pelo departamento de engenharia sem, no entanto, obter resposta.

Assim, uma vez não tendo sido juntados elementos comprobatórios, a irregularidade foi mantida.

Dessa forma, o fiscal de obra, o Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA (conforme ARTs n.º 20183434955 e n.º 1720195288940, apresentadas na Peça 11, Anexo 07 do Relatório de Auditoria n.º 02/22 – COP, fls. 9 a 12), fiscalizou a obra objeto do Contrato n.º 17/2020 sem observar as Leis e Normas Técnicas aplicáveis.

Isso porque, não identificou as deficiências de execução, tampouco solicitou, tempestivamente, a correção dos problemas de qualidade do revestimento asfáltico identificados.

Além disso, não exigiu que a empresa contratada realizasse ensaios de controle tecnológico da mistura asfáltica, com a apresentação de laudos e seu adequado tratamento conforme Norma DER/PR ES-P 21/17, necessários conforme edital e Lei n.º 8.666/1993, Artigo 75. E, considerando a ausência de ensaios de controle tecnológico pela contratada, não realizou a contratação de ensaios, ação prevista no Memorial Descritivo, conforme já detalhado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre isso, cabe retomar o Manual de Orientação para Contratação e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, que atribui ao fiscal a responsabilidade pelo acompanhamento da execução contratual. Neste sentido, ele deveria ter ciência de suas responsabilidades enquanto fiscal, com consciência das irregularidades ocorridas.

Por sua vez, o Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras no período, Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, nomeado pelo Decreto n.º 2174/2021, de 12/02/2021 (Anexo 18 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 6) deixou de identificar as deficiências de execução e de solicitar a correção dos problemas de qualidade do revestimento asfáltico, que foi executado em 2020, estando, portanto, dentro do prazo de garantia quinquenal. A ele, enquanto Secretário, cabia a avaliação da malha viária municipal, conforme Lei Municipal n.º 440, de 17 de novembro de 2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Nova Cantu (Peça 05, Anexo 01 do Relatório de Auditoria n.º 02/2022, fl. 39) [...]

A equipe de auditoria entendeu que o Secretário possuía consciência sobre as irregularidades em relação à qualidade do revestimento asfáltico, a obra é recente e significativa, de modo que deveria ter providenciado a emissão de notificações e comunicação formal com a contratada.

E, por fim, a empresa PEDREIRA ITAIPU INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE BRITAS E ASFALTO LTDA., responsável pela execução das obras objeto do Contrato n.º 17/2020, e o responsável técnico pela execução da obra objeto do Contrato n.º 17/2020, Sr. MARCOS FELIPE FORNASARI (Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de execução, n.º 172020144577139), executaram obra pública de engenharia em desacordo com as Normas Técnicas (DER-PR ES-P 21/17) aplicáveis e com o Projeto, ao deixarem de executar adequado Controle de Qualidade da produção, fornecimento e lançamento da camada de massa asfáltica, além de realizarem obra de recape com defeitos aparentes sem correção tempestiva. Os agentes têm consciência da necessidade de realização de controles tecnológicos para controle de qualidade do revestimento asfáltico, porém não há garantia que tivessem consciência dos problemas no revestimento, uma vez que podem ter surgido após o término da obra, o que não quer dizer que não tenham



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilidade haja visto o prazo da garantia quinquenal, constante no art. 618 do código civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

E a ausência de laudos de controle tecnológico e os sinais de deterioração em obra de recape realizada em 2020 ofendem os princípios reguladores da Administração Pública, tais como legalidade e transparência, geram o recebimento de serviços, por parte da fiscalização e do gestor do Contrato, sem a garantia que os mesmos estivessem de acordo com os critérios de qualidade estabelecidos em Contrato e edital, com redução da vida útil do revestimento asfáltico e, diante disso, causam prejuízos ao conforto do tráfego de veículos na via recapeada.

Por sua vez, como causa da medição e pagamento por serviços em valores superiores aos estabelecidos em Contrato, tem-se a deficiência nos procedimentos de acompanhamento da execução da obra. Por outro lado, a ausência de laudos de controle tecnológico e os sinais de deterioração em obra de recape realizada em 2020 são decorrentes, além da deficiência nos procedimentos de acompanhamento da execução da obra, da deficiência dos projetos de pavimentação em CBUQ.

[...]

Citada, a empresa CONENGE CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA, executora da obra referente ao Contrato nº 77/2015 (ref. Intervenção 12407-2017 – Super Creche), não apresentou defesa, conforme cientificado no processo por meio da Certidão de Decurso de Prazo nº 496/23 – DP (Peça 83).

Assim, permanece a proposta de sanção, conforme a Proposta de Tomada de Contas Extraordinária.

O sr. SERGIO ANTONIO PASTRO, responsável técnico pela obra, também não apresentou defesa, conforme cientificado no processo por meio da Certidão de Decurso de Prazo nº 496/23 – DP (Peça 83).

Assim, permanece a proposta de sanção, conforme a Proposta de Tomada de Contas Extraordinária.

A empresa PEDREIRA ITAIPU INDÚSTRIA, COMÉRCIO DE BRITAS E ASFALTO LTDA e o Sr. MARCOS FELIPE FORNASARI manifestaram-se por meio das Peças 45 a 61 afirmando que o item 7 da norma técnica DER-PR ES-P



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

21/17, no que se refere ao controle interno de qualidade por meio da Contratada, foi realizado, vez que todos os laudos foram realizados com responsabilidade técnica e encaminhados ao MUNICÍPIO DE NOVA CANTU para elaboração da planilha de medição do contrato, conforme especificado contratualmente.

Tais laudos estariam em anexo à defesa apresentada. Além disso, quanto à deterioração da camada asfáltica, os defendentes afirmaram que a camada foi executada com 03 centímetros, conforme especificado no projeto e contrato. Assim, como a base de aplicação do produto eram pedras regulares e no projeto não havia o serviço de regularização de base, a garantia somente cobriria o produto, e não a aplicação.

Dessa maneira, entendem os peticionantes que os Achados que se referem à Contratada e seu representante técnico não apresentam qualquer vício ou ilegalidade, devendo ser arquivado qualquer procedimento.

Os laudos encaminhados (Relatório Técnico Parcial - Peças 48 a 61) são os mesmos documentos apresentados de forma repetida, porém, dispõem de 22 (vinte e dois) ensaios com análise granulométrica, teor de ligante e tração diametral, bem como 16 (dezesesseis) ensaios de controle de compactação e espessura, contemplando as vias Avenida Najib Jafet, Rua Paraná e Rua Bahia.

A empresa não apresentou as análises de aceitação da norma e os resultados dos ensaios e determinações também não foram devidamente interpretados, caracterizando a qualidade e a efetiva quantidade do serviço executado, com a devida avaliação dos responsáveis pela fiscalização.

Porém, após análise dos dados por este corpo técnico, depreende-se que os dados apresentados para teor de ligante, tração diametral, granulometria, espessura e grau de compactação encontram-se adequados.

Como alega a empresa, a partir da análise da planilha orçamentária verificou-se que não foi contemplado o serviço de regularização de base.

Assim, é razoável afirmar que a empresa executou o adequado Controle de Qualidade da produção, fornecimento e lançamento da camada de massa asfáltica conforme a norma técnica DER-PR ES-P 21/17, não sendo de sua responsabilidade os defeitos aparentes, uma vez que não constava na planilha



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamentária o serviço de regularização de base, tratando-se, pois, de problema de projeto.

O Sr. SEBASTIÃO RONALDO VILELA também não apresentou defesa, conforme cientificado no processo por meio da Certidão de Decurso de Prazo nº 496/23 – DP (Peça 83).

Nesse contexto, uma vez que a empresa apresentou os ensaios de controle tecnológico, as condutas referentes ao Contrato nº 17/2020 (Recape) imputadas ao agente podem ser afastadas, sendo aplicadas apenas as sanções referentes ao Contrato nº 77/2015 (Super Creche).

O Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES manifestou-se quanto ao quarto achado no sentido de que a defesa do setor de engenharia seria aproveitada para a demanda, vez que o conhecimento técnico seria detido pelo referido setor, no entanto, não trouxe a referida manifestação. Além disso, indicou não ter havido ação, omissão ou prática dolosa do agente que tenha se adequadado às disposições legais para sua responsabilização.

Assim, requereu a aplicação das normas gerais de direito, o aproveitamento da defesa das demais partes interessadas no que lhe for benéfico, sem a aplicação de sanções administrativas ou financeiras.

Apesar do conteúdo da defesa, e face à defesa da PEDREIRA ITAIPU INDÚSTRIA, COMÉRCIO DE BRITAS E ASFALTO LTDA e do Sr. MARCOS FELIPE FORNASARI, entende-se que está elidida a proposta de sanção ao Sr. ADIVALDO APARECIDO DESPLANCHES, uma vez que sua conduta foi a de deixar de “identificar as deficiências de execução e solicitar, a correção dos problemas de qualidade do revestimento asfáltico, que foi executado em 2020, estando, portanto, dentro do prazo de garantia quinquenal”. Como o problema teria sido de projeto, não haveria como acionar a empresa a fim de que corrigisse as supostas falhas de execução.

Em relação à imposição das penalidades administrativas sugeridas - multas - contudo, a medida não se mostra razoável diante da conjectura exposta.

O Tribunal de Contas dentro de sua função institucional de controle externo, antes de buscar o viés punitivo, deve mostrar-se sensível à realidade e vicissitudes experimentadas por seus jurisdicionados, ainda mais quando não há



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dolo, má-fé ou enriquecimento sem causa dos gestores e dos servidores públicos envolvidos, como na hipótese em apreço.

Própria é a referência aos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

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.

§ 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.

Parte de tais preceitos, inclusive, encontra-se incorporada na recente Lei do Processo Administrativo do Estado do Paraná (Lei nº 20.656/21).

O professor Carlos Ari Sundfeld ensina que “mesmo nos casos em que decisões dos órgãos de controle forem tomadas com base em regras claras, é necessário e prudente considerar, à luz do caso, as circunstâncias fáticas que se apresentaram no momento da prática do ato em exame. Isso significa avaliar a situação à luz de suas peculiaridades, das informações de que o administrador dispunha à época, dos respectivos custos e do que se pretendia alcançar naquele momento (art. 22).

[...]

A lei assume que, para o controlador julgar as decisões ou condutas administrativas, é razoável que ele considere os ônus vivenciados pelo gestor público. Trata-se de um possível desdobramento do chamado teste de deferência, o qual já estava presente na literatura e na jurisprudência estrangeira, com maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

intensidade. Com essa dinâmica, a lei procura impor a consideração da realidade ‘carne e osso’ do gestor, alinhando-se a uma concepção mais realista, pragmática ou empírica do direito público.”¹

A ordem de ressarcimento, as determinações e as recomendações, portanto, são suficientes para a esmerada solução do processo e tutela do interesse público.

E quanto à determinação prevista para o achado nº 2, dado o transcurso de mais de um ano desde o último contato da COP com a situação *in loco* da obra, cabe acrescentar que previamente à emissão de notificação à empresa contratada deverá a administração municipal verificar se a construção já não se encontra finalizada.

III. VOTO

Ante o exposto, acompanho em parte os opinativos técnico e ministerial e VOTO pela **procedência parcial** da presente Tomada de Contas Extraordinária, no sentido de julgar irregulares os fatos apontados nos achados nºs 1, 2 e 4, em razão de (i) falhas na condução dos processos de licitação/contratação de obra pública relacionados às Tomadas de Preço nºs 18/2015 e 02/2022 e respectivos Contratos nºs 77/2015 e 34/2022, de responsabilidade dos senhores *Adivaldo Aparecido Desplanches, Rafaela da Cruz Azevedo e Daiane Caroline Demarco*, (ii) omissão ou insuficiência de ações na gestão dos Contratos nºs 77/2015, 34/2022 e 17/2020, de responsabilidade dos senhores *Adivaldo Aparecido Desplanches, Chamile Andressa Borgio Gomes, Sebastião Ronaldo Vilela e Josiane Almeida Pego* e (iii) falhas no procedimento de recebimento dos serviços executados em obras relacionados aos Contratos nºs 77/2015 e 17/2020, de responsabilidade dos senhores *Sergio Antonio Pastro e Sebastião Ronaldo Vilela* e da empresa Conenge Construtora de Obras LTDA, com as seguintes medidas:

a) **determinação de ressarcimento** do valor de R\$ 4.176,04 (quatro mil, cento e setenta e seis reais e quatro centavos), com os acréscimos legais, solidariamente por Conenge Construtora de Obras LTDA., *Sergio Antonio Pastro* e

¹ SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 47 e 139-140.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sebastião Ronaldo Vilela, em favor dos cofres do Município de Nova Cantu, de acordo com o artigo 85, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

b) **expedição de determinação** ao Município de Nova Cantu a fim de que

(i) inclua nos próximos editais de licitação de obras municipais que vier a realizar os critérios para reajustamento de preços, a data-base e a periodicidade, e que se abstenha de prever nos editais de licitação de obras e serviços de engenharia as seguintes exigências vedadas pela legislação e jurisprudência vigente: i. qualificação técnico-operacional imprecisa ou excessiva em relação às características das obras em que podem ser apresentados atestados; ii. capital social integralizado entre as exigências para qualificação econômico-financeira;

(ii) verificando que a obra relativa ao Contrato n.º 34/2022 ainda não se encontra concluída ou está atrasada, emita notificação à empresa contratada para que seus representantes se manifestem a respeito dos atrasos na execução em relação ao cronograma físico-financeiro e, na hipótese de descumprimento injustificado do contrato, que sejam adotadas as medidas previstas em lei e no respectivo termo contratual, devendo demonstrar o atendimento de tal providência no prazo de 15 dias a contar do trânsito em julgado da presente decisão, mediante juntada aos autos da respectiva documentação comprobatória (notificação encaminhada à empresa contratada e comunicações a ela relacionadas);

(iii) implante procedimento padrão para que, nas obras de pavimentação asfáltica realizadas no município, somente seja realizada medição e pagamento de serviços se for anexado um Relatório de Controle de Qualidade contendo os resultados dos ensaios e determinações devidamente interpretados, caracterizando a qualidade e a efetiva quantidade do serviço executado, com a devida avaliação dos responsáveis pela fiscalização;

c) **encaminhamento de recomendação** ao Município de Nova Cantu a fim de que

(i) elabore modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 53, caput e §§, da Lei nº 14.133/21 e implante procedimento de revisão dos editais de licitação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obras públicas por terceiro independente, isto é, servidor não envolvido na elaboração do edital ou do termo de referência que deu origem ao edital;

(ii) crie procedimentos formais e controles que disciplinem a manutenção e execução das garantias contratuais;

(iii) crie procedimentos formais e controles que disciplinem a apresentação e cobrança de Diário de Obras;

(iv) implante procedimento para verificação da completude e adequação das Anotações de Responsabilidade Técnicas ou dos Registros de Responsabilidade Técnica;

(v) implante procedimento padrão que defina as medidas saneadoras a serem adotadas quando os ensaios de controle tecnológico apontarem no sentido da desaprovação dos serviços, prevendo inclusive a suspensão de pagamentos de medições de serviços desaprovados até a sua efetiva correção.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e acompanhamento do cumprimento da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela **procedência parcial** da presente Tomada de Contas Extraordinária, no sentido de julgar **irregulares** os fatos apontados nos achados n^{os} 1, 2 e 4, em razão de (i) falhas na condução dos processos de licitação/contratação de obra pública relacionados às Tomadas de Preço n.^{os} 18/2015 e 02/2022 e respectivos Contratos n.^{os} 77/2015 e 34/2022, de responsabilidade dos senhores *Adivaldo Aparecido Desplanches, Rafaela da Cruz Azevedo e Daiane Caroline Demarco*, (ii) omissão ou insuficiência de ações na gestão dos Contratos n.^{os} 77/2015, 34/2022 e 17/2020, de responsabilidade dos senhores *Adivaldo Aparecido*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desplanches, Chamile Andressa Borgio Gomes, Sebastião Ronaldo Vilela e Josiane Almeida Pego e (iii) falhas no procedimento de recebimento dos serviços executados em obras relacionados aos Contratos n.ºs 77/2015 e 17/2020, de responsabilidade dos senhores *Sergio Antonio Pastro* e *Sebastião Ronaldo Vilela* e da empresa Conenge Construtora de Obras LTDA, com as seguintes medidas:

a) **determinar o ressarcimento** do valor de R\$ 4.176,04 (quatro mil, cento e setenta e seis reais e quatro centavos), com os acréscimos legais, solidariamente por Conenge Construtora de Obras LTDA., *Sergio Antonio Pastro* e *Sebastião Ronaldo Vilela*, em favor dos cofres do Município de Nova Cantu, de acordo com o artigo 85, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

b) **Determinar** ao Município de Nova Cantu que:

(i) inclua nos próximos editais de licitação de obras municipais que vier a realizar os critérios para reajustamento de preços, a data-base e a periodicidade, e que se abstenha de prever nos editais de licitação de obras e serviços de engenharia as seguintes exigências vedadas pela legislação e jurisprudência vigente: i. qualificação técnico-operacional imprecisa ou excessiva em relação às características das obras em que podem ser apresentados atestados; ii. capital social integralizado entre as exigências para qualificação econômico-financeira;

(ii) verificando que a obra relativa ao Contrato n.º 34/2022 ainda não se encontra concluída ou está atrasada, emita notificação à empresa contratada para que seus representantes se manifestem a respeito dos atrasos na execução em relação ao cronograma físico-financeiro e, na hipótese de descumprimento injustificado do contrato, que sejam adotadas as medidas previstas em lei e no respectivo termo contratual, devendo demonstrar o atendimento de tal providência no prazo de 15 dias a contar do trânsito em julgado da presente decisão, mediante juntada aos autos da respectiva documentação comprobatória (notificação encaminhada à empresa contratada e comunicações a ela relacionadas);

(iii) implante procedimento padrão para que, nas obras de pavimentação asfáltica realizadas no município, somente seja realizada medição e pagamento de serviços se for anexado um Relatório de Controle de Qualidade contendo os resultados dos ensaios e determinações devidamente interpretados,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caracterizando a qualidade e a efetiva quantidade do serviço executado, com a devida avaliação dos responsáveis pela fiscalização;

c) **Recomendar** ao Município de Nova Cantu que:

(i) elabore modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 53, caput e §§, da Lei n.º 14.133/21 e implante procedimento de revisão dos editais de licitação de obras públicas por terceiro independente, isto é, servidor não envolvido na elaboração do edital ou do termo de referência que deu origem ao edital;

(ii) crie procedimentos formais e controles que disciplinem a manutenção e execução das garantias contratuais;

(iii) crie procedimentos formais e controles que disciplinem a apresentação e cobrança de Diário de Obras;

(iv) implante procedimento para verificação da completude e adequação das Anotações de Responsabilidade Técnicas ou dos Registros de Responsabilidade Técnica;

(v) implante procedimento padrão que defina as medidas saneadoras a serem adotadas quando os ensaios de controle tecnológico apontarem no sentido da desaprovação dos serviços, prevendo inclusive a suspensão de pagamentos de medições de serviços desaprovados até a sua efetiva correção.

II. Transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 25 de julho de 2024 – Sessão Virtual nº 12.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente