TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	747918/20
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ALESSANDRO AFFORNALI, ALEXANDRE CASTRO FERNANDES, AMADEU CLOVIS GRECA, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, CARLOS ALBERTO FERREIRA LEAO, CBEMI CONSTRUTORA BRASILEIRA E MINERADORA LTDA (FALIDA), CONSORCIO GRECA/CBEMI/LEAO ENGENHARIA, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, EDSON LUIZ AMARAL, ELZA HELENA FERREIRA, FABIO DE SOUZA, FERNANDO FURIATTI SABOIA, GLADIUS CONSULTORIA E GESTÃO EMPRESARIAL S/S LTDA, GRECA DISTRIBUIDORA DE ASFALTOS LTDA., HEITOR DUTRA DA SILVA FILHO (FALECIDO(A) EM 2021), IVO JOSE FERREIRA (FALECIDO(A) EM 2021), JOAO LUIZ GOLTZ DE ALMEIDA, JOSIANE GRECA SCHMUCK, KLEBER DELEON DE OLIVEIRA, LEÃO ENGENHARIA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL, MARIA LUCIA SANCHES, NELSON LEAL JÚNIOR, OCTAVIO JOSE SILVEIRA DA ROCHA, OSMAR LOPES FERREIRA, PATRICIA CARLA FERREIRA, PAULA MARIA FERREIRA DE FARIA, RODRIGO DE CARVALHO, SANDRA SELETE FERRI DUTRA DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR	ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANDRÉ SAMPAIO DE VILHENA, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, BERNARDO STROBEL GUIMARAES, CAIO AUGUSTO NAZARIO DE SOUZA, CAMILA BERTOLUCI FARIA GARCIA, GISELE DE ALMEIDA WEITZEL, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, JOAO RICARDO BORBA GONCALVES, JOSE EDUARDO SAMPAIO VILHENA, LOHRANY YONANH OLIVEIRA MELO, LORENZO FINARDI, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA LUCIA SANCHES, MARILIA MIRA DE ASSUMPCAO, YVONE DA SILVA ANDRADE
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2970/25 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária instaurada para o fim de apurar suposto dano ao erário decorrente de jogo de planilha no Contrato n.° 215/2012-DER/DT, celebrado no âmbito do subprograma CREMEP, do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná. Improcedência por ausência de provas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

1. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária apresentada pela 4ª Inspetoria de Controle Externo em virtude da suposta ocorrência de "jogo de planilha" no Contrato n.° 215/12-DER/DT, relativo ao subprograma CREMEP – Conservação e Recuperação Descontínua com Melhoria do Estado do Pavimento, do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado.

Conforme consta da Proposta anexada à peça 3, referido subprograma foi objeto de análise em Relatório de Auditoria, o qual integra o processo n.° 385897/20.

No âmbito do procedimento fiscalizatório mencionado foram analisados 4 contratos do CREMEP, não tendo sido contemplado o contrato objeto do presente feito. Entretanto, considerando que foi detectada a ocorrência de jogo de planilha em 3 dos 4 ajustes amostrados, a Inspetoria restou por "avaliar a ocorrência de jogo de planilha nos demais contratos do CREMEP, que não compunham o escopo da Auditoria", incluindo, portanto, o contrato objeto dos autos.

A unidade aduziu que, não obstante o jogo de planilha usualmente ocorra através de aditivos contratuais, no caso sob exame o "DER/PR tinha uma conduta anômala de autorizar serviços desprezando-se o quantitativo unitário de cada item contratado. Assim, enquanto o valor contratual total não era atingido, autorizava-se a execução de serviços, mesmo que já se tivesse sido executado 2, 3 ou mais vezes o quantitativo inicialmente previsto".

Expôs que o jogo de planilha ocorreu porque foram autorizados, medidos e pagos serviços executados por meio de soluções técnicas distintas daquelas inicialmente previstas, com aumento nas quantidades de serviços com percentual de desconto abaixo do desconto original e inexecução de outros serviços com percentual de desconto acima do originalmente pactuado, desequilibrando a equação econômico-financeira do contrato.

Para a unidade, o termo aditivo celebrado apenas deu ares de legalidade à conduta irregular de executar serviços em quantitativo superior ao contratado, além de ter autorizado a execução de mais serviços, acarretando um desequilíbrio ainda maior.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Apontou que houve dano de R$ 1.973.436,74 (um milhão, novecentos e setenta e três mil, quatrocentos e trinta e seis reais e setenta e quatro centavos) em razão do jogo de planilha.

Em decorrência, requereu a autuação e o recebimento desta Tomada de Contas Extraordinária; a comunicação dos fatos ao Ministério Público Estadual; a citação dos interessados; a cientificação da Inspetoria atualmente responsável pela fiscalização do DER/PR; e o deferimento, *inaudita altera pars*, de medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis pelo desfalque.

Quanto ao mérito, pugnou pela procedência da presente e, consequentemente, que fossem julgadas irregulares as contas dos agentes envolvidos, com a inscrição de seus nomes na lista de agentes com contas irregulares; a responsabilização dos agentes elencados na matriz de responsabilidade (peça 3, p. 25, item V), conforme lá especificado, aplicando-lhes multas administrativas, determinação de restituição de valores, multa proporcional ao dano e declaração de inidoneidade. Por fim, requereu que fossem expedidas determinações ao DER/PR.

Por meio do Despacho n.° 1549/20-GCDA (peça 12), determinei o processamento do feito.

Na mesma ocasião, solicitei a oitiva prévia do Departamento de Estradas de Rodagem para, então, analisar o pedido cautelar, o que foi respondido pela entidade (peças 19 a 28).

A medida de urgência foi negada (Despacho n.° 99/21-GCDA, peça 29, homologado pelo Acórdão n.° 597/21-STP, peça 65).

Em sua defesa (peças 61 a 63), GRECA Distribuidora de Asfaltos Ltda. arguiu, preliminarmente, a ocorrência da prescrição e a ausência de individualização de condutas.

Quanto ao mérito, sustentou a inocorrência de jogo de planilha. Destacou que os contratos no âmbito do CREMEP têm por objeto a conservação de pavimentos, assim, o estado atual do pavimento acabaria por impactar na forma da execução do contrato, a qual, a propósito, era definida pelo DER/PR, cabendo à contratada apenas cumpri-la.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Deste modo, defendeu que “a incidência de maiores quantitativos em determinados serviços decorreu da própria natureza do subprograma CREMEP e da necessidade da Administração”, sobretudo ao considerar que o pavimento é dinâmico, sofrendo impactos decorrentes dos mais variados fatores, tais como natureza, intervenção humana, uso, intempéries.

Sustentou que a 4ª Inspetoria não teria observado os preços de mercado dos itens unitários no momento da celebração dos aditivos contratuais e não teria aplicado os índices de reajuste.

Concluiu, então, que houve o aumento do desconto inicialmente oferecido.

Destacou, inclusive, que o próprio edital teria estabelecido mecanismos para evitar o jogo de planilha, tal como a utilização, como critério de julgamento, não apenas do menor preço global, como também do menor preço unitário.

Pugnou, então, pela improcedência do achado.

Na hipótese de não acolhimento da tese anterior, defendeu a excessividade da sanção sugerida, em desrespeito à proporcionalidade e à razoabilidade.

Os autos vieram a este relator para deliberação quanto ao contido na Informação n.° 1247/21-DP (peça 32), em que a Diretoria de Protocolo consignou que, segundo o site da Receita Federal, a empresa Leão Engenharia S/A está em Recuperação Judicial, e o Consorcio Greca/CBEMI/Leão Engenharia está com a situação “Baixada”, tendo como motivo “Extinção p/ Enc. Liq. Voluntária". Além disso, a unidade informou o falecimento do senhor Heitor Dutra da Silva Filho.

Quanto à empresa Leão Engenharia S/A, consignei que o fato de estar em recuperação judicial não interfere na possibilidade de figurar como parte interessada no presente expediente. Em relação ao Consórcio Greca/CBEMI/Leão Engenharia, determinei a sua sucessão pelas consorciadas. Por fim, ante o falecimento do senhor Heitor Dutra da Silva Filho, determinei a sua sucessão por seu espólio, representado pela senhora Sandra Selete Ferri Dutra da Silva (Despacho n.° 434/21-GCDA, peça 68).

Na sequência, o DER apresentou sua defesa (peça 91).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Na ocasião, sustentou não vislumbrar a ocorrência de jogo de planilha no contrato em questão. Defendeu que houve, em verdade, equívoco no cálculo realizado pela Inspetoria, já que deixou de considerar o valor de mercado dos itens unitários.

Além disso, asseverou que o instrumento convocatório "elencou critérios de aceitação de preços unitários e globais, de forma a garantir que todos os itens sejam cotados em valor inferior ao de mercado, assim garantindo que em eventuais aditivos contratuais, não se efetuem prorrogações com preços incompatíveis com o preço da licitação", atendendo ao disposto no artigo 40, X, da Lei n.° 8.666/93.

Expôs, também, que a nível federal a orientação acima foi repisada na Súmula n.° 259 do Tribunal de Contas da União.

Acrescentou, ainda, que para a caracterização do jogo de planilha, faz-se necessário que os licitantes ofereçam "preços irrisórios para itens que pouco serão utilizados e excessivos para aqueles que serão muito demandados, de modo que o aumento de um é compensado pela redução do outro, fazendo com que o preço global fique dentro dos parâmetros fixados pelo edital", o que não teria ocorrido no caso sob exame, já que, sob sua ótica, os descontos acabaram aumentando com as prorrogações contratuais.

Ponderou que a escolha e a quantidade dos serviços executada estava associada a uma necessidade técnica, sendo que estas necessidades foram sendo alteradas no decorrer da execução contratual, levando à adoção de soluções diversas daquelas previstas inicialmente.

Defendeu, inclusive, que estas alterações não decorreram de inépcia do projeto básico, "mas sim alteração das condições do pavimento no momento da execução, situação que levou ao aumento das quantidades executadas para atender as necessidades físicas dos trechos e ao interesse público premente".

Embasando-se em jurisprudência do Tribunal de Contas União, destacou que, "na análise do jogo de planilha, deve-se verificar se o desconto da proposta original se manteve com os aditivos posteriores. Em se tratando de contrato contínuo, deve-se analisar os orçamentos atualizados nos termos aditivos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

até por ser tal situação importante para averiguação da própria vantajosidade de se prorrogar o contrato ao invés de deflagar novo procedimento de licitação".

Nesse contexto, sustentou que para cada prorrogação contratual realizada foram analisados "os preços de mercado vigentes à época da renovação com os preços constante na proposta da empresa PI + Reajuste", tendo havido não apenas a manutenção do desconto inicialmente ofertado, mas também o seu aumento.

Refutou, então, a metodologia empregada pela 4ª Inspetoria, já que não teria observado os preços de mercado em cada data dos aditivos contratuais, tendo balizado sua análise apenas nos preços praticados quando da celebração do contrato.

Ao final, pugnou pela improcedência desta Tomada de Contas ou, sucessivamente, pelo afastamento das multas, mantendo-se apenas a expedição de recomendações. Requereu, ainda, a produção de prova pericial, testemunhal e documental.

Na sequência, a empresa Leão Engenharia Ltda. juntou sua defesa, cujo conteúdo muito se assemelha ao que até aqui foi apresentado (peças 94 a 97).

Arguiu, de início, a ocorrência da prescrição. No mérito, ponderou que o objeto do contrato em comento possui natureza continuada, sendo necessário avaliar a situação do pavimento no momento da execução do serviço, sendo esperada, portanto, certa variação em relação aos quantitativos inicialmente estimados.

Além disso, destacou que "quem priorizava os trechos e emitia as ordens de serviço era o próprio DER, ficando o consórcio contratado obrigado a cumpri-las".

Sustentou, também, que a 4ª Inspetoria equivocadamente desconsiderou o valor de mercado dos itens no momento da celebração dos aditivos.

Deste modo, concluiu pela inocorrência do jogo de planilha.

Sucessivamente, invocou os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Ato contínuo, apresentaram defesa Alessandro Affornali, Amauri Medeiros Cavalcanti, Edson Luiz Amaral, Espólio de Heitor Dutra da Silva Filho, Fábio de Souza, João Luiz Goltz de Almeida, Kleber Deleon de Oliveira, Maria Lucia Sanches Foltran, Nelson Leal Junior, Octavio José Silveira da Rocha e Osmar Lopes Ferreira, os quais passarão a ser denominados “Agentes do DER/PR” (peça 99).

Sustentaram, de início, a ocorrência do instituto da prescrição, considerando que a comunicação de irregularidade foi proposta mais de oito anos após a publicação do contrato, ocorrida em 2012, e que, segundo o Prejulgado n.° 26, estariam prescritos todos os atos anteriores a 01/02/2016, tendo em vista a data do despacho que ordenou a citação.

Quanto ao mérito, alegaram que o edital, ao estabelecer que tanto os preços unitários quanto o valor global deveriam estar em conformidade com a média de mercado, impediria a ocorrência do alegado jogo de planilha.

Sustentaram que, deste modo, foi dado atendimento ao artigo 40, X, da antiga Lei de Licitações.

Além disso, defenderam que as prorrogações tinham como fundamento o artigo 57, II, da mesma Lei, que tratava da possibilidade de prorrogação contratual, até o período de sessenta meses, de contratos que tinham por objeto a prestação de serviços continuados, a fim de obter preços e condições mais vantajosas.

Alegaram, então, que em cada prorrogação comparava-se a proposta inicial reajustada com os preços de mercado.

Apresentaram jurisprudência do Tribunal de Contas da União que supostamente corroboraria suas alegações defensivas.

Em acréscimo, colacionaram exposições doutrinárias quanto ao jogo de planilha que também demonstrariam a inexistência do cometimento de qualquer irregularidade neste sentido, já que teriam sido seguidas as orientações por elas prescritas a fim de evitar a sua ocorrência, consistentes nas previsões no edital de licitação e comparação dos preços para se obter a vantajosidade nas prorrogações contratuais”.

Mais adiante, expuseram que a contratação se deu por empreitada por preço unitário justamente em razão da imprevisibilidade dos quantitativos para a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

sua execução, o que estaria em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e com a doutrina do Professor Marçal Justen Filho.

Argumentaram, então, que a variação era esperada, mormente diante do fato de a execução contratual ter se estendido por seis anos.

A propósito das prorrogações contratuais, defenderam que “foram necessárias pela impossibilidade de solução de continuidade nesses contratos, sob pena de grande prejuízo estruturais aos pavimentos, sendo os custos para sua recomposição superiores ao da continuidade da manutenção”, devendo ser considerado normal o aumento de quantitativos e a inclusão de novos serviços.

Questionaram, ainda, o método de cálculo utilizado pela Inspetoria para apuração do suposto dano, já que não teria seguido as premissas estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União.

Expuseram que, segundo Marçal Justen Filho, o aludido Tribunal estabeleceu o método de balanço e o método de desconto como formas de evitar o jogo de planilha em licitações que não exigiram como critério de aceitação o menor preço unitário.

Nas palavras do jurista, aquele primeiro método dispõe que “deve ser feito um balanço dos efeitos financeiros de todas as alterações contratuais – inclusive daquelas que não constavam na proposta original – utilizando-se como parâmetro os preços estabelecidos pela lei (no caso pela tabela Sicro)”, enquanto o segundo método “exige que em todas as alterações contratuais seja preservado o mesmo desconto percentual que conduziu a proposta a ser declarada vencedora”, sendo que “o cálculo de tal percentual seria feito com base no valor total da planilha de preços revisada e nos preços de mercado orçados pela Administração”.

Aduziram, então, que embora a Inspetoria tenha utilizado o método do desconto, não verificou os preços de mercado para averiguar se os descontos se mantiveram lineares.

Acrescentaram, ainda, que as alterações contratuais foram necessárias e justificadas, decorrentes de alterações nas condições do pavimento quando da execução dos serviços, não havendo erro grosseiro no projeto básico, tampouco nos aditivos, inclusive pelo fato de que, sob sua ótica, a finalidade da licitação teria sido atingida.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Mais adiante, defenderam ser indevida a responsabilização dos procuradores jurídicos pelos pareceres emitidos, já que devidamente fundamentados e sem qualquer indício de dolo ou de intenção de beneficiar as contratadas.

Pugnaram, ainda, pela aplicação da LINDB.

Ao final, requereram a concessão de prazo de 15 dias para juntada de procurações e demais documentos, bem como a produção de prova pericial, testemunhal e documental.

Submetido o feito à 4ª ICE (Informação n.° 89/21-4ICE, peça 119), a unidade observou que pendiam de análise por este relator os seguintes pontos: pedidos de produção de provas requeridos; e ausência de juntada da procuração relativa ao espólio de Heitor Dutra da Silva.

A unidade informou, ainda, a juntada da íntegra do processo de contratação, tendo em vista a necessidade de análise de outros pontos nele constantes em razão das teses de defesa defendendo a vantajosidade econômica das prorrogações contratuais.

Os pontos acima foram decididos no Despacho n.° 1372/21-GCDA (peça 120), cabendo aqui mencionar o indeferimento dos pedidos de produção de prova oral e pericial, porém, concedi derradeiro prazo para aqueles interessados que desejassem apresentar provas documentais complementares, momento em que também poderiam se pronunciar quanto aos documentos então anexados pela Inspetoria e, especificamente em relação ao espólio do senhor Heitor Dutra da Silva, poderia juntar ao feito o competente instrumento de mandato.

Sobreveio, então, Recurso de Agravo formulado por Greca Distribuidora de Asfaltos Ltda. em face da decisão retro, alegando suposto cerceamento de defesa em razão do indeferimento da produção de prova pericial e oral, recurso este que não foi recebido, já que a Agravante sequer havia formulado os pedidos que restaram indeferidos, carecendo-lhe de legitimidade e de interesse (Despacho n.° 107/22-GCDA, peça 134).

Em nova petição, a empresa Greca reiterou suas razões de contraditório (peça 140).

O senhor *Paulo Guilherme de Mendonça Lopes* sustentou que foi equivocadamente apontado como gestor e administrador judicial da massa falida da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

empresa CBEMI Construtora Brasileira e Mineradora Ltda., uma vez que foi excluído de tal função pelo juízo falimentar (peça 143).

Submetidos os autos a este relator, pontuei que a situação falimentar acima ainda não havia sido comunicada neste expediente.

Assim, antes de deliberar sobre a exclusão do senhor Paulo, teci algumas ponderações sobre a possibilidade de distinguir a "massa falida" e a "falida", notadamente pelo fato de aquela corresponder ao concurso de credores e esta à antiga pessoa jurídica, o que implicaria concluir, portanto, que as suas representações seriam exercidas pelo administrador judicial e por seus antigos sócios, respectivamente.

Deste modo, determinei a inclusão e a citação da empresa GLADIUS CONSULTORIA E GESTÃO EMPRESARIAL, na qualidade de administradora judicial da massa falida de CBEMI, bem como a citação da CBEMI na pessoa de seus sócios, senhores *Ivo José Ferreira* e *Rodrigo de Carvalho* (Despacho n.° 223/22-GCDA, peça 146).

Os agentes do DER/PR, por sua vez, destacaram a impossibilidade de realização de contraprova em decorrência do lapso temporal havido entre a execução das obras, a fiscalização e a distribuição da comunicação de irregularidade (peça 156).

O espólio de *Heitor Dutra da Silva* regularizou sua representação processual (peça 158).

A Diretoria de Protocolo informou o falecimento do senhor *Ivo José Ferreira*, então sócio da CBEMI, o que me levou a determinar a citação do seu espólio (Despacho n.° 439/22-GCDA, peça 161).

A aludida Diretoria, porém, informou que não localizou possíveis herdeiros do de cujus (Informação n.° 3383/22-DP, peça 163).

Mais adiante, em nova manifestação (Informação n.° 4382/22-DP, peça 171), a Diretoria de Protocolo apresentou o rol de herdeiros e informou que expediu os respectivos ofícios de citação.

O senhor *Paulo Guilherme de Mendonça Lopes* reiterou o pedido anterior pela sua exclusão na condição de representante ou administrador judicial da CBEMI (peça 186).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

O senhor *Carlos Alberto Ferreira Leão* invocou, de início, a ocorrência da prescrição, e a impossibilidade de ser responsabilizado, eis que figura apenas como sócio da empresa Leão Engenharia, não tendo praticado nenhum ato abusivo que justifique a responsabilização pessoal dos sócios. No mérito, defendeu a inocorrência do jogo de planilha, valendo-se dos mesmos argumentos lançados pelos demais interessados (peça 207).

A empresa Greca Distribuidora reiterou, novamente, suas razões de defesa (peça 210).

Os autos foram encaminhados à 4ª Inspetoria, ocasião em que opinou pela procedência desta Tomada de Contas, mantendo-se as conclusões vertidas na exordial (Instrução n.° 144/23-4ICE, peça 220).

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico (Parecer n.° 78/24-7PC, peça 221).

Era o que cabia relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De antemão, consigno que este voto será estruturado a partir das teses defensivas, não havendo segregação em relação aos interessados que as tenham invocado, sobretudo pelo fato de que, no geral, os argumentos são coincidentes ou, no mínimo, assemelhados.

Analiso, de início, a alegada ocorrência da prescrição à luz do entendimento fixado no âmbito do Prejulgado n.° 26, o qual prevê que:

> I - Possibilidade de reconhecimento de ofício ou a requerimento da parte (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) da prescrição das multas, da restituição de valores e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público ~~que tratam do tema~~, (Revogado) que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;
>
> II - em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, retroagirá

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

> à data de instauração do processo (efeito ex nunc) e (Redação dada pelo Acórdão 1919/23) reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo;
>
> III - nos processos de iniciativa do jurisdicionado, como prestações de contas, em que compete ao próprio gestor de recursos públicos, em cumprimento à norma constitucional, encaminhar a documentação em prazo definido em lei e em normativas desta Corte, em caso de omissão, a contagem do prazo prescricional terá início no dia seguinte ao término do prazo final de envio. (Redação dada pelo Acórdão 1919/23)

Convém destacar que diversos interessados levantaram a impossibilidade de aplicação do conceito de infração continuada para fins de fixação do início do prazo prescricional, devendo ser aplicado como termo inicial, portanto, o cometimento de cada ato questionado ou aditivo firmado.

Quanto a este ponto, este relator entende que não tem acolhimento a tese de defesa, já que, para a configuração do jogo de planilha, devem ser analisados todos os pagamentos realizados no curso de toda a vigência contratual. Como bem pontuou a Inspetoria, “apesar de a ação do agente público ter ocorrido anos antes e contribuído para a ocorrência do dano, o prejuízo ao erário somente irá se confirmar ao final da execução contratual”.

Deste modo, o marco prescricional inicial que deve ser adotado corresponde ao dia em que as infrações cessaram, cabendo analisar, agora, se houve o decurso do prazo quinquenal até a interrupção da prescrição.

Neste aspecto, observo que a unidade técnica, conforme consta da Instrução n.° 144/23-4ICE (peça 220), utilizou como marco a data do envio do Ofício n.° 41/2018, por meio do qual se iniciou a fiscalização do programa CREMEP, ou seja, 27 de fevereiro de 2018, e consignou, ainda, que o aludido prazo foi interrompido por diversas vezes, a cada ato inequívoco de fiscalização.

Com a devida vênia à adoção do referido marco, entendo que deve ser adotado aquele fixado no âmbito do Prejulgado n.° 26, que é a data do despacho que ordenou a citação dos interessados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Veja-se que o Ofício em questão não tinha o condão de cientificar todos os envolvidos acerca do achado de auditoria que aqui será analisado, sequer havendo, à época, a devida delimitação de responsabilidades.

A interrupção do prazo prescricional ocorreu, portanto, na data do Despacho n.° 99/21-GCDA (peça 29), por meio do qual determinei a citação dos agentes envolvidos. Considerando a sua publicação em 18 de fevereiro de 2021, não há que se falar em prescrição, uma vez que as supostas irregularidades cessaram com o término do contrato, dentro dos cinco anos anteriores ao referido momento.

No que se refere à alegação de que as provas teriam sido produzidas de forma unilateral, valho-me das bem-lançadas ponderações tecidas pela 4ª ICE no sentido de que:

> [...] a estrutura dos Tribunais de Contas possui equipes multidisciplinares de técnicos especializados, imparciais e sem interesse na causa. A Inspetoria tem como único norte o interesse público, por meio da busca da verdade real.
>
> [...]
>
> 95. Desse modo, a análise efetuada por essa Inspetoria é técnica, multidisciplinar e isenta. Assim, a realização de auditoria e concessão de contraditório apenas posterior, na fase processual, não seria uma irregularidade.
>
> 96. Ressalte-se que foi garantido o direito de contraditório aos responsabilizados, todos foram devidamente citados para apresentarem suas defesas.

Acrescente-se, ademais, que o contrato sob exame trata apenas da ocorrência de jogo de planilha, matéria que prescinde de qualquer outra espécie probatória além da documental, a qual, por sua vez, pôde ser apresentada pelos interessados quando do regular exercício do contraditório.

Não há que se falar, portanto, em cerceamento de defesa, tampouco em produção unilateral de provas.

Quanto às alegações de ilegitimidade, deixo para analisá-las juntamente com o mérito, na hipótese de o achado ser julgado procedente, ocasião em que deverão ser imputados os agentes responsáveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Ainda em caráter inicial, convém apresentar o esclarecimento prestado pela Inspetoria no sentido de que nem todos os serviços do CREMEP são definidos através da Metodologia SAM, mas apenas aqueles integrantes do GRUPO 1, composto por serviços de segurança ao usuário e de proteção do pavimento. Já os serviços do GRUPO 2, alusivos à melhoria do nível de conforto e acréscimo de durabilidade do pavimento, são definidos mediante a aplicação de Soluções Técnicas Gerenciais.

Essa distinção entre os dois grupos acima reforça a ideia de que os contratos do CREMEP possuem uma natureza "híbrida", uma vez que contempla não apenas serviços tipicamente de conservação. Segundo a Inspetoria:

> 150. No que tange ao debate sobre a distinção entre serviços de conservação e restauração cumpre destacar que o programa CREMEP não se amolda perfeitamente às características intrínsecas dos contratos contínuos (contratos de conservação). Estes apresentam como caraterísticas a repetição dos serviços ao longo do tempo, com frequência, duração e quantitativos estimados, ainda que com variações nesses parâmetros. Outra questão, bastante distinta, se refere à natureza dos contratos do CREMEP.
>
> 151. Os contratos do CREMEP apresentam características de contrato por escopo e de contratos contínuos, visto que essas caraterísticas têm relação direta com os grupos de serviços que o compõem (Grupo 01 e Grupo 02). Os serviços do Grupo 01 (tipicamente fresagem e remendos) são classificados como serviços de conservação. Já os serviços de recape (entre outros serviços do Grupo 02), poderiam até ser considerados de conservação, quando em vultos relativamente reduzidos, segundo o manual de Conservação Rodoviária do DNIT.
>
> 152. Entretanto, nos contratos do CREMEP o vulto desses serviços de recape, representados por serviços de melhoramento (Grupo 02), era muito elevado, cerca de 30% do valor inicialmente estimado.

Veja-se, então, que a própria definição do CREMEP – Conservação e Recuperação Descontínua com Melhoria do Estado do Pavimento – se contrapõe às razões de defesa que pretendem enquadrá-lo como um programa voltado unicamente à conservação do pavimento. Aliás, para esta finalidade, existe o COP – Conservação de pavimento e Conservação da Faixa de Domínio.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Não se mostra adequado, portanto, querer tratar os serviços prestados no âmbito do CREMEP como mera conservação, do mesmo modo que também não podem ser encarados como se tivessem a magnitude de um projeto de restauração.

Não bastasse as peculiaridades inerentes ao CREMEP, deve-se lembrar que, no caso dos autos, os serviços voltados à recuperação descontínua foram executados em montante muito superior ao inicialmente planejado, o que poderia indicar até mesmo a desnaturação do subprograma. Conforme ponderou a ICE na Instrução n.° 144/23-4ICE:

> 158. Isto é, o vulto dos serviços de melhoramento (Grupo 02) - serviços típicos da restauração – que já era bastante significativo inicialmente, foi aumentado ainda mais, sendo executados serviços de recape em quantidade muito superior às contratadas. Em outras palavras, o que inicialmente já tinha características típicas da restauração, assumiu ainda mais tais características, denotando no mínimo a natureza especial dos contratos do CREMEP, sendo inapropriada a simplificação adotada pelas defesas de que seriam meros contratos de prestação continuada.
>
> 159. E foi exatamente isso que ocorreu com o contrato sob análise. Por exemplo, o serviço de “Reperfilagem c/CBUQ, faixa D, espalhamento c/vibroacabadora c/pneus lisos, prod. até 200 t/dia, excl.fornec. CAP-50/70” foi executado em quantitativo superior a 11 vezes o inicialmente contratado (aumento de quantitativo executado de 1094%). Dos 36 (trinta e seis) serviços inicialmente orçados, 7 (sete) não foram sequer utilizados.

O objeto contratual não pode ser encarado como de simples conservação de pavimentos, como querem fazer crer os interessados.

Contudo, este não é o foco dos autos, mas sim perquirir se houve jogo de planilha, não cabendo aqui questionar a natureza da contratação, tampouco se houve ou não falha no seu planejamento, até porque estas questões, que são anteriores à própria contratação, estão atingidas pela prescrição, conforme reconhecido pela Inspetoria de Controle Externo no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária n.° 385897/20.

Passo, então, ao exame do achado propriamente dito.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Os interessados buscam desconstituir as conclusões alcançadas pela Inspetoria ao argumento de que teria utilizado uma metodologia de cálculo equivocada, eis que o correto seria analisar os preços do contrato devidamente reajustados com os preços de mercado à época das repactuações, e não com aqueles do início da contratação.

Argumentaram, então, que, diferentemente do sustentado pela área técnica, com os aditivos teria havido um aumento do desconto inicial.

Defenderam, ainda, que as variações quantitativas seriam inerentes à natureza do objeto contratual.

Também sustentaram que o edital previu critérios de aceitação de preço unitário e global, os quais seriam hábeis a evitar a ocorrência do jogo de planilhas.

Além disso, a executora sustentou que as alterações realizadas decorreram de determinações do DER/PR voltadas a atender às necessidades do pavimento naquele momento.

A Inspetoria, por sua vez, alegou que os interessados confundem análise de viabilidade econômica da prorrogação de contratos contínuos (ou seja, vantajosidade) com a análise do equilíbrio econômico-financeiro (ou seja, jogo de planilha).

Além disso, reiterou que os serviços do CREMEP não podem ser enquadrados apenas como serviços contínuos, possuindo uma natureza especial, a qual não pode ser ignorada quando das prorrogações contratuais:

> [...] as alterações realizadas devem ser levadas em consideração quando da prorrogação de contratos de manutenção rodoviária, isso porque, esses contratos têm um nível de esforço (quantitativos dos serviços) dependente dos serviços já executados. Em outros termos, deve-se considerar os serviços já executados para a prorrogação de contratos de manutenção, visto que a necessidade de soluções de manutenção, especialmente as soluções de recape e reparos superficiais será menor, tendo em vista os esforços já depreendidos durante o período anterior.

Não bastasse, aduziu que, ainda que coubesse o exame da vantajosidade da prorrogação contratual, as teses de defesa ignoraram a ocorrência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

de acréscimos e supressões de quantitativos de serviços, fatos esses essenciais para a ocorrência do jogo de planilha.

Também invocou o Acórdão n.° 3302/2014 do Tribunal de Contas da União, que estabelece que “a Administração deve considerar os descontos contidos nos preços contratados e os efetivamente praticados pelo mercado em relação ao referencial de preços utilizado”.

Nesse contexto, informou que em 2018 nas licitações para o CREMEP a média no percentual de descontos foi superior a 30%, questão que não teria sido considerada pelas defesas.

Questionou, ainda, os valores utilizados pelos interessados, ao argumento de que “a metodologia de cálculo da defesa despreza as quantias já corrigidas pelos sucessivos reequilíbrios econômico-financeiros advindos da prolação de termos aditivos. Somente com isso foi possível chegar ao valor do desconto global de 52,59% mesmo após as sucessivas alterações contratuais”.

Mais adiante, a Inspetoria aduziu que a defesa se equivocou ao alegar que não foram utilizados os preços de mercado para a análise, tanto é que teriam sido utilizados os preços do banco de dados do próprio DER/PR na data base do orçamento, o que estaria em consonância com o artigo 128 da Nova Lei de Licitações e com a melhor doutrina.

Também repeliu a alegação defensiva de que a utilização de critérios de aceitação de preços unitários e de preço global teriam o condão de evitar o jogo de planilha, já que, sob sua ótica:

> [...] em que pese essa prática atenuar os efeitos do jogo de planilha, não consiste na garantia de que não existiu.
>
> 245. O jogo de planilha pode ocorrer inclusive em casos onde são estabelecidos critérios de aceitação de preços unitários e global, como foi o caso em tela, pois, repisa-se: a premissa fundamental do jogo de planilha é alcançada mediante a alteração das quantidades iniciais contratadas, de modo que haja um aumento de serviços relevantes, percentual de desconto abaixo do percentual global ou a supressão de serviços relevantes com teor de desconto acima do percentual global ou ambas as situações, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei n.º 8.666/93 (peça 3, fl. 7).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Aduziu, então, que o único modo de evitar a ocorrência desta prática irregular seria a adoção de descontos lineares aos preços unitários.

Quanto ao laudo apresentado, sustentou que foi equivocada a utilização da planilha de referência do DER/PR como referencial de preço de mercado; e que foi desconsiderada a manipulação do percentual total de desconto pela alteração no quantitativo de itens orçamentários com diferentes descontos individuais.

Concluiu argumentando que “o laudo técnico não contradiz a causa fundante do jogo de planilha, qual seja, o desequilíbrio do desconto global em prejuízo da Administração Pública se originar da alteração nos quantitativos de itens orçamentários”.

Em que pesem os fundamentos expostos pela Inspetoria, entendo que não se prestam a demonstrar a efetiva ocorrência de jogo de planilha.

Pelo que se extrai, a unidade se ateve ao fato de que houve uma significativa alteração dos quantitativos contratuais. Em que pese esta constatação seja inegável [e que possa indicar, inclusive, um mau planejamento da contratação], fato é que, para a caracterização do jogo de planilha é necessário que estas alterações contratuais tencionem reduzir itens com maior desconto e/ou acrescentar itens com menor desconto, ocasionando a obtenção de lucro excessivo pela empresa, o qual seria decorrente desta manipulação do orçamento.

Veja-se, então, que as alterações quantitativas, ainda que substanciais e significativas, não são suficientes, por si sós, para a configuração do jogo de planilha, sendo condição *sine qua non* a obtenção de vantagem financeira decorrente destas alterações.

É necessário, portanto, analisar se houve a supressão de itens com maior desconto e/ou a adição de itens com menor desconto, sendo que, uma das formas de promover tal análise é mediante a comparação entre o desconto obtido no momento da contratação e o desconto obtido no momento da alteração contratual.

A dúvida que exsurge, então, é como deve ser calculado o desconto aplicado no momento da alteração contratual.

Segundo os interessados, deve-se levar em conta os valores praticados pelo mercado naquele momento, enquanto a Inspetoria defende que se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

deve levar em conta os preços praticados pelo mercado vigentes à época da celebração do contrato.

A unidade baseia o seu posicionamento no artigo 128 da Lei de Licitações, que prevê:

> Art. 128. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Além disso, invoca a doutrina de André P. Baeta, que dispõe que “ao iniciar qualquer análise de jogo de planilha é fundamental a determinação do ponto de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, obtido mediante a identificação do sobrepreço ou desconto original da planilha orçamentária em comparação com preços referencias na data-base da proposta”.

Com a devida vênia, entendo que os fundamentos acima não se prestam a reforçar a tese levantada pela unidade de que devem ser utilizados os preços de mercado vigentes à época da celebração do contrato, mas apenas trazem a necessidade de manutenção do desconto inicialmente praticado.

É inegável que os preços dos itens são impactados com o decurso do tempo, o que, por óbvio, refletirá no valor dos aditivos, sem possuir correlação, no entanto, com a ocorrência de jogo de planilhas.

As alterações quantitativas, por sua vez, não necessariamente refletirão negativamente no valor dos aditivos, considerando a possibilidade de serem acrescidos itens com maior desconto e suprimidos itens com menor desconto, por exemplo.

Veja-se, então, que para uma adequada análise da ocorrência de jogo de planilha, faz-se necessário trazer os valores para o mesmo momento, a fim de dotá-los de comparabilidade, notadamente quando se está diante de contratos cuja vigência perdurou por seis anos.

Deste modo, me coaduno com as teses de defesa de que, para analisar se de fato houve jogo de planilha decorrente das alterações contratuais, deve-se neutralizar o impacto do tempo mediante a atualização dos preços e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

comparar o desconto obtido no momento do aditivo contratual com aquele obtido no momento da celebração do contrato.

A propósito do tema desconto, entendo incabível o raciocínio apresentado pela Inspetoria no sentido de que seria necessário comparar o desconto obtido na prorrogação com o desconto praticado pelo mercado, eis que este requisito não foi mencionado na exordial como fundamento para o jogo de planilha e, como a própria ICE aduziu, se trata de questão afeta à vantajosidade da prorrogação contratual, e não à ocorrência de jogo de planilha.

Aliás, consta da análise técnica que “consoante posicionamento da Corte de Contas da União, apenas haverá superfaturamento se o valor global do contrato, após a ocorrência do jogo de planilhas, situar-se acima da referência de mercado”, não fazendo menção à análise do desconto praticado no momento do aditivo.

Não bastasse, observo que a Inspetoria se insurge em face da utilização, no laudo técnico apresentado em sede de defesa, da tabela de referência do próprio DER como preço de mercado, tendo argumentado que “preço de mercado é preço praticado por diversas entidades, assim, a planilha de referência da Administração não pode servir como única referência de preço de mercado”, no entanto, ela própria sustentou que, na sua análise, “foram utilizados como preços de mercado os preços do banco de dados do DER/PR, na data base do orçamento”.

Por fim, menciono outra inconsistência na análise técnica em relação ao mesmo laudo mencionado acima.

Num momento a instrução criticou o fato de as quantidades dos itens orçamentários oriundas dos diversos termos aditivos terem se mostrado irrelevantes, já que para o cálculo do desconto mostrou-se indiferente a comparação entre os preços unitários e os preços globais, tendo em conta que estes últimos eram obtidos mediante a multiplicação dos preços unitários pela quantidade executada.

Em reforço, aduziu que “o método utilizado no laudo não logrou contradizer a causa do jogo de planilha, qual seja a manipulação do percentual total de desconto pela alteração no quantitativo de itens orçamentários com diferentes descontos individuais”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Nota-se, então, que a Inspetoria reforça a necessidade de análise do desconto individual de cada item.

No entanto, um pouco antes, constou da Instrução que “é condição para pretensão ressarcitória a comprovação de efetivo dano e que a análise do dano ao erário se dê em termos globais do contrato, não individualmente para cada item da planilha orçamentária”.

Além disso, ao conceituar jogo de planilha, a unidade estabeleceu que:

> Substancialmente, consiste no desequilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em decorrência da alteração superveniente nos quantitativos de determinados itens da planilha do contrato. Em geral, através de termos aditivos, aumenta-se a quantidade de itens em que a contratada tenha oferecido menor desconto individual na licitação ou diminui-se a quantidade de itens em que tenha oferecido maior desconto. **O resultado é que o valor do desconto global diminui em relação ao pactuado na licitação, vez que o cálculo do desconto global do contrato leva em conta a ponderação entre o desconto individual de cada item orçamentário e sua respectiva quantidade depois dos aditivos**. Com isso, a Administração Pública incorre em desvantagem ante o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Veja-se, então, que para a caracterização de dano ao erário decorrente de jogo de planilha, há que se analisar o desconto global, até mesmo porque as alterações de descontos unitários podem compensar-se entre si.

Considerando todo o exposto até aqui, entendo que não houve a demonstração da efetiva ocorrência de jogo de planilha, mas apenas da ocorrência de alterações significativas nos quantitativos contratados, o que, repito, não é suficiente para caracterizar a aludida irregularidade.

Concluo, portanto, que o achado deve ser julgado improcedente.

3. VOTO

Diante do exposto, VOTO:

I. Pelo afastamento das preliminares de prescrição, cerceamento de defesa e produção unilateral de provas; e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

II. no mérito, pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária.

Após o trânsito em julgado, à 5ª Inspetoria de Controle Externo para ciência, nos termos do artigo 262, §8° do Regimento Interno, e à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

4. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária apresentada pela **4ª Inspetoria de Controle Externo** em virtude da suposta ocorrência de "jogo de planilha"[1] no Contrato n.º 215/12-DER/DT, relativo ao subprograma CREMEP – Conservação e Recuperação Descontínua com Melhoria do Estado do Pavimento, do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado.

O Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral propôs **voto** pela **improcedência** da tomada de contas, por entender que não basta haver o jogo de planilhas, é necessário haver prejuízo.

Em que pesem as razões apresentadas pelo relator, **divirjo** parcialmente, propondo voto pela parcial procedência da presente demanda. Verifica-se falha no planejamento licitatório, bem como alterações contratuais relevantes por meio de termos aditivos, em afronta aos limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/93. Tais irregularidades ensejaram a prática de jogo de planilhas e a não manutenção do desconto de 3,95% concedido originalmente no procedimento licitatório, resultando em pagamento acima do pactuado e consequente prejuízo ao erário.

(1) Considerações Iniciais

Antes de adentrar propriamente à análise do mérito, impõe-se tecer breves considerações acerca da norma aplicável ao caso concreto, bem como

[1] 5. O 'jogo de planilha' ocorre em dois momentos distintos. No primeiro, verifica-se a adoção de projeto básico deficiente, que dará origem ao dano ao erário. Em uma segunda etapa, há a consumação do prejuízo, com as revisões no contrato para acréscimo de quantitativos de itens com preços acima dos praticados no mercado ou para a redução ou exclusão de itens que foram contratados com valores inferiores aos habitualmente negociados. (TCU – Acórdão no 1.380/08 – Plenário. Relatoria: Min. Marcos Vinicios Vilaça. Brasil. Data da Sessão: 16/07/2008.)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

destacar a relevância do planejamento licitatório como etapa fundamental para a eficiência, legalidade e economicidade das contratações públicas.

O Contrato n.º 215/2012 foi firmado sob a vigência da Lei n.º 8.666/1993, sendo este o diploma legal que deve ser considerado para fins de exame da legalidade e regularidade dos atos praticados.

Por sua vez, o planejamento licitatório é etapa indispensável para garantir a eficiência e a eficácia das contratações públicas. É por meio dele que a Administração identifica suas necessidades, define o objeto a ser contratado, elabora os projetos básico e executivo, estima os custos de implantação, seleciona o modelo licitatório adequado e indica o código orçamentário responsável pelo pagamento.

Esse planejamento abrange também a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), a formulação do Plano de Trabalho (quando se tratar de serviços continuados) e a confecção do Termo de Referência (TR) ou do Projeto Básico (PB). Somente após a conclusão dessas etapas tem início a fase interna da licitação, com a análise econômico-financeira e a estimativa detalhada dos custos envolvidos. Com base nessas informações, é elaborado o edital, que vincula a Administração e obriga o contratado ao seu cumprimento.

A Lei n.º 8.666/1993 ainda confere margem de segurança ao gestor público, permitindo a modificação do quantitativo inicialmente previsto quando constatadas falhas ou ocorram fatos supervenientes que alterem a necessidade administrativa.

Conforme dispõe o art. 65:

> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
>
> II - por acordo das partes:
>
> § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, **os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato**, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinqüenta por cento) para os seus acréscimos.
>
> § 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Essa sistemática, prevista na Lei de Licitações, harmoniza-se com os princípios da eficiência administrativa introduzidos pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 (Reforma Administrativa).

Assim, o planejamento previsto na Lei n.º 8.666/1993 configura o eixo estruturante da execução contratual, admitindo ajustes quantitativos dentro dos limites legais — até 25% para obras e serviços —, vedada a extrapolação desse percentual.

(2) Da Empreitada Por Preço Unitário

O Edital n.º 047/2011-DER/DT (peça 04) adotou como regime de execução a empreitada por preço unitário, cujo objetivo era a manutenção de trechos rodoviários, conforme consta no termo de referência (peça 04, fl. 52), vide:

TRECHOS RODOVIÁRIOS SELECIONADOS LOTE 6 - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NOROESTE			
Trecho n.º	**Rodovia**	**Descrição do trecho**	**Extensão (km)**
1	PRC-158	Sumaré - Entr. BR-376 (A) (Sumaré)	2,24
2	PR-180	Entr. PR-557 (p/ Ademar de Barros) - Entr. BR-376	31,64
3	PR-182	Entr. PR-557 (Diamante do Norte) - Nova Londrina (A)	22,85
4	PR-182	Entr. BR-376 - Loanda (A)	21,93
5	PR-218	Entr. PR-458 (Atalaia) - Entr. BR-376 (A)	15,76
6	PR-218	Entr. PR-561 (Paranavaí) - Graciosa	15,59
7	PR-218	Amaporã (B) - Planaltina do Paraná (A)	15,83
8	PR-317	Entr. PR-463 (p/ Colorado) - Entr. PR-458 (A) (p/ Lobato)	35,89
9	PR-494	Entr. PR-464 (Paranareal) - São João do Caiuá	20,67
10	PR-498	Entr. BR-376 (Pres. Castelo Branco) - Entr. PR-559 BR-158(plan.) (S. Carlos do Ivaí)	34,97
11	PR-559	Entr. PR-492 (Paraíso do Norte) - Mirador	18,24
12	PR-576	Entr. PR-478 (Porto Rico) - Entr. PR-218 (Sta. Cruz do M. Castelo)	14,17
13	PR-930	Entr. BR-376 - Alto Paraná	2,77
Total			**252,55**

Fonte: Edital n.º 047/2011-DER/DT

A Administração Pública objetivou a manutenção de vários trechos rodoviários, totalizando 252,55km de extensão. Para realização deste contrato ficou formalizado o pagamento de R$ 43.646.802,92 (quarenta e três mil seiscentos e quarenta e seis mil oitocentos e dois reais e noventa e dois centavos).

No entanto, a execução contratual teve várias modificações, por meio de termos aditivos, sem justificativas, conforme bem analisado pelo Cons. José

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Durval Mattos Amaral, ao avaliar o relatório de Auditoria do Subprograma CREMEP – 4ª Inspetoria de Controle Externo – (origem do presente caso) autos n.º 385897/20, Acórdão n.º 1019/25[2]-Tribunal Pleno:

> Quanto às justificativas, tem-se que, em relação ao **primeiro aditivo de valores de cada um dos contratos acima, alegou-se que o contingenciamento de gastos acarretou a redução do ritmo dos serviços e, por consequência, uma maior degradação do pavimento**.
>
> No entanto, **constou da análise técnica que quando da celebração desses aditivos já havia sido executada grande parte dos serviços previstos para o período**, sendo desproporcional o contingenciamento ocorrido em relação ao aditivo.
>
> O segundo aditivo de valores firmado nos contratos analisados teve como justificativa, novamente, o contingenciamento de recursos, o que teria ocasionado um **aumento de gastos com conservação em detrimento dos gastos com conforto e durabilidade**.
>
> Porém, conforme já mencionado quanto ao primeiro aditivo, a Inspetoria apontou que "o contingenciamento correspondeu a percentuais não tão significativos em relação ao inicialmente contratado".
>
> Não bastasse, ficou demonstrado que a alegação de **que houve uma elevação nos gastos com conservação e, de outro lado, uma diminuição nos gastos com conforto e durabilidade, não possuía amparo na realidade**.
>
> Conforme apresentado pela área técnica, os gastos com conforto e durabilidade superaram os gastos com conservação, e estes, por sua vez, foram similares ao que havia sido previsto inicialmente, não havendo a alegada majoração.
>
> Por fim, o último aditivo foi celebrado ao argumento de que o prazo final para a execução dos serviços estaria se aproximando e os novos processos licitatórios estavam em trâmite, devendo ser feita a prorrogação a fim de manter a continuidade da conservação do pavimento.
>
> Quanto a este ponto, a Inspetoria entende que **o objeto dos contratos não é um serviço contínuo passível de prorrogação do modo como realizada**.

[2] Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI, e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Sob sua óptica, **os contratos têm escopo definido** – que é a melhoria das condições da rodovia – não se confundindo com a simples conservação do pavimento.

Acrescenta, ainda, que de todo modo "*o valor da prorrogação deveria ser equivalente – ou até menor – do que aqueles despendidos para o programa de conservação do nível das rodovias do Paraná (COP). Com a adequada execução dos serviços contratados, no mínimo, 85% das estradas deveriam estar em condição boa ou muito boa. Portanto, na média, as estradas que compuseram o CREMEP estariam em condições superiores às demais e, portanto, necessitariam de menos recursos*."

Ao comparar com o COP, aduziu que:

> *598. Percebe-se que o custo médio anual por quilômetro das estradas que compõem o* ***COP era de R$ 16.182,14 (dezesseis mil, cento e oitenta e dois reais e catorze centavos)****. Por outro lado, o custo médio anual por quilômetro do aditivo ora analisado, referente ao Contrato n° 139/2012-DER/DT,* ***era de R$ 133.213,88 (cento e trinta e três mil, duzentos e treze reais e oitenta e oito centavos****). Frise que ainda havia saldo a ser gasto no contrato sob análise, de tal modo que se somando tal valor ao do aditivo, o valor anual por quilômetro seria ainda maior:* ***de R$ 175.040,28 (cento e setenta e cinco mil, quarenta reais e vinte e oito centavos)****.*
>
> *[...]*
>
> *600. Mesmo que as estradas necessitem de conservação ininterrupta, não é razoável que o contrato seja prorrogado com valor equivalente – ou até maior, se considerada a execução mensal – do que o inicialmente previsto para transformar estradas com má qualidade, em estradas de boa qualidade*.

Quanto a este aspecto, ainda que haja controvérsia quanto à natureza dos serviços englobados no CREMEP, fato é que se fosse um subprograma voltado apenas à conservação, os valores seriam similares aos contratos celebrados no âmbito do COP.

No entanto, o próprio nome "CREMEP" aponta que o seu objeto vai além da mera conservação, abrangendo a recuperação descontínua do pavimento.

Assim, embora a recuperação descontínua possa ser considerada como "conservação", já que é feita em pontos específicos, fato é que não se espera que seja necessária a sua realização de forma recorrente. Dito de outro modo, uma vez feita a recuperação de um ponto específico, aquele trecho,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

> em tese, passaria a precisar apenas da conservação comum, a qual é menos onerosa, conforme se conclui ao comparar o montante despendido no CREMEP com o montante despendido no COP.
>
> Esclareço, no entanto, que não estou concluindo que o objeto dos contratos analisados não envolvia um serviço contínuo, mas apenas que **os aditivos analisados foram realizados com base em justificativas que não se sustentam e, mais do que isso, em valores desconectados de tais justificativas**.
>
> Portanto, para além da discussão quanto ao caráter continuado [ou não] dos serviços, fato é que o contingenciamento alegado pelos interessados não teria o condão de repercutir nos contratos da forma como ocorreu, como bem demonstrou a Inspetoria.
>
> Além disso, ao considerar que o serviço contratado tinha por objetivo melhorar as condições do pavimento, conclui-se que, após a respectiva melhora, seria necessária uma intervenção diferente para a sua manutenção, menos onerosa, razão pela qual as prorrogações nos moldes em que realizadas não devem ser acolhidas, já que pressupõem que seria necessário realizar permanentemente os mesmos serviços de recuperação descontínua.

O resultado desta prática foi a **majoração do valor final do contrato**, sendo que pela **mesma manutenção do trecho contratado** o Poder Público pagou mais de R$ 90 milhões, ou seja, o **dobro do valor pactuado**, em franca ofensa ao limite previsto ao art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

O planejamento da licitação deveria ter considerado alternativas pautadas na vantajosidade, como a adoção de valor unitário por trecho, em substituição ao critério de material aplicado[3]. Isso porque o objetivo da Administração Pública é a manutenção de determinado trecho, com observância das especificações técnicas previstas no projeto básico e detalhadas no termo de referência.

[3] "O problema de **preço unitários excessivos** – em tal hipótese, o problema reside em que a adoção dos valores corretos, em vista dos quantitativos a serem executados, resulta em proposta de valor distinto daquela apresentada. Isso significa que o defeito não é propriamente no preço unitário previsto, mas no risco de que, **durante a execução do contrato**, a efetiva **remuneração do contratado seja superior àquela contante da proposta por ele apresentado** (Justen Filho, Marçal. Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021, fl. 733).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Dessa forma, evidencia-se que a elaboração do Edital nº 047/2011-DER/DT não observou os princípios da eficiência e da eficácia, uma vez que resultou no pagamento em dobro do valor do serviço efetivamente pretendido pela Administração.

(3) Da prática do "jogo de planilha"

A fim de facilitar a compreensão do que vem a ser a prática do "jogo de planilha", fim de facilitar a compreensão do jogo de planilha, transcrevo a tabela da fl. 41, peça 03, elaborado pela 4ª Inspetoria de Controle Externo:

DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ORIGINAL						SITUAÇÃO DO CONTRAO PÓS ADITIVOS		
	QUANTIDADE INICIAL	UNIDADE	PLANILHA CONTRATUAL		ORÇAMENTO PARADIGMA		QUANTIDADE FINAL	PLANILHA CONTRATUAL	ORÇAMENTO PARADIGMA
			PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL		PREÇO TOTAL	PREÇO TOTAL
Mobilização e desmobilização	1,00	gb	1064556,16	1.064.556,16	1108359,86	1.108.359,86	1,00	1.064.556,16	1.108.359,86
Fresagem contínua a frio		m3	112,34	0,00	115,14	0,00	7.977,62	896.205,61	918.542,94
Fresagem descontínua a frio	10.354,93	m3	143,37	1.484.586,31	143,37	1.484.586,31	22.039,21	3.159.760,82	3.159.760,82
Fornecimento de CAP-50/70	4.412,01	t	1470,25	6.486.757,70	1547,63	6.828.159,04	5.514,74	8.108.042,07	8.534.772,42
Fornecimento de asfalto diluído CM-30	21,25	t	2202,92	46.812,05	2318,86	49.275,78	0,00	0,00	0,00
Fornecimento de emulsão RM-1C (CT)	86,27	t	1399,26	120.714,16	1472,9	127.067,08	0,00	0,00	0,00
Fornecimento de emulsão RR-1C com polímero SBR (CT)	1.831,88	t	1391,87	2.549.738,82	1465,13	2.683.942,34	1.212,63	1.687.824,71	1.776.662,06
Demolição mecânica de pavimento (p/conservação)	4.781,83	m3	24,85	118.828,48	24,85	118.828,48	11.865,67	294.861,97	294.861,97
Tapa buraco (manual) c/ CBUQ, exclusive fresagem, excl. fornec. do CAP	512,44	m3	447,68	229.409,14	447,68	229.409,14	3.317,90	1.485.358,37	1.485.358,37
Tapa buraco (mecânico) c/ CBUQ, exclusive fresagem, excl. fornec. do CAP	1.356,13	m3	388,8	527.263,34	388,8	527.263,34	61,95	24.086,55	24.086,55
CBUQ p/fechamento de remendo (manual), excl. fornec. do CAP	6.593,83	t	206,84	1.363.867,80	206,84	1.363.867,80	4.153,41	859.090,29	859.090,29
CBUQ p/fechamento de remendo (mecânico), excl. fornec. do CAP	21.893,74	t	193,25	4.230.965,26	193,25	4.230.965,26	77.276,50	14.933.683,24	14.933.683,24
Imprimação exclusive fornecimento do CM (p/conservação)	17.710,48	m2	0,61	10.803,39	0,61	10.803,39	0,00	0,00	0,00
Demolição manual de pavimento (p/conservação)	531,31	m3	37,45	19.897,56	37,45	19.897,56	421,42	15.782,10	15.782,10
Microfresagem a frio espessura até 20mm	6.596,13	m2	4,9	32.321,04	4,9	32.321,04	23.729,82	116.276,12	116.276,12
Microrevestimento asf. a frio (Faixa II-8mm) (sem fibras) incl. aditivo contr.rup.emulsão, excl. fornec. emulsão RC1C-E (CT)	1.573.592,00	m2	3,28	5.161.381,76	3,28	5.161.381,76	1.756.646,26	5.761.799,73	5.761.799,73
Reperfilagem c/CBUQ, faixa F, espalhamento c/vibroacabadora, prod. até 200 t/dia, excl.fornec. CAP-50/70	7.282,56	t	193,81	1.411.432,95	193,81	1.411.432,95	26.509,34	5.137.774,60	5.137.774,60
Reperfilagem c/CBUQ, faixa F, espalhamento c/motoniveladora, prod. até 200 t/dia, excl.fornec. CAP-50/70	14.793,06	t	190,08	2.811.864,84	190,08	2.811.864,84	391,17	74.353,59	74.353,59
Solo cimento (6%) mistura na pista 100% PN (manual) para remendo profundo	305,57	m3	122,2	37.340,65	122,2	37.340,65	405,04	49.495,28	49.495,28
Solo cimento (6%) mistura na pista 100% PN (mecânico) para remendo profundo	2.750,13	m3	103,93	285.821,01	103,93	285.821,01	10.184,24	1.058.448,17	1.058.448,17
Pintura de ligação c/emulsão RR-1C c/polímero, excl. fornec. da emulsão (p/conservação)	335.842,08	m2	0,4	134.336,83	0,4	134.336,83	816.424,35	326.569,74	326.569,74
Pintura de ligação c/emulsão RR-1C c/polímero 0,7 l/m2, excl. fornec. emulsão	2.281.124,80	m2	0,33	752.771,18	0,33	752.771,18	3.319.147,83	1.095.318,78	1.095.318,78
Reperfilagem c/CBUQ, faixa D, espalhamento c/vibroacabadora c/pneus lisos, prod. até 200 t/dia, excl.fornec. CAP-50/70	5.994,00	t	193,25	1.158.340,50	193,25	1.158.340,50	71.599,44	13.836.590,81	13.836.590,81
Selagem de trinca com areia, excl. fornec. da emulsão RM-1C	43.132,80	l	7,6	327.809,28	7,6	327.809,28	0,00	0,00	0,00
Selagem de trinca com pó de pedra, excl. fornec. da emulsão RM-1C	43.132,80	l	7,64	329.534,59	7,64	329.534,59	0,00	0,00	0,00
CBUQ c/CAP-50/70, espalhamento c/vibroacabadora, prod. acima 200 t/dia, excl.fornec. CAP	13.275,50	t	159,22	2.113.725,11	159,22	2.113.725,11	48.540,67	7.728.645,64	7.728.645,64
Brita graduada tratada c/cimento (4%) 100% PI (manual) p/remendo profundo	109,69	m3	247,63	27.162,53	247,63	27.162,53	0,00	0,00	0,00
Brita graduada tratada c/cimento (4%) 100% PI (mecânica) p/remendo profundo	987,25	m3	201,9	199.325,78	201,9	199.325,78	0,00	0,00	0,00
Fornecimento de emulsão RC1C-E com polímero (CT)	2.517,75	t	2074,8	5.223.827,70	2184	5.498.766,00	668,72	1.387.449,88	1.460.473,56
Desconfinamento lateral do bordo do pavimento c/motoniveladora - terreno natural	353.570,00	m	1,41	498.533,70	2,35	830.889,50	179.043,30	252.451,05	420.751,76
Dreno transversal de pavimento 13x30cm, inclusive escavação, brita, geotextil (GNT) e selo CBUQ (10cm), excl. fornec. CAP	5.912,70	m	37,14	219.597,68	39,09	231.127,44	72,50	2.692,65	2.834,03
Dreno de pavimento 20x60cm, inclusive escavação, brita, geotextil (GNT) e selo CBUQ (10cm), excl. fornec. CAP	36.194,00	m	44,65	1.616.062,10	61,2	2.215.072,80	979,84	43.749,86	59.966,21
Recomposição de sarjeta de concreto	7.576,50	m	36,66	277.754,49	36,66	277.754,49	126.325,08	4.631.077,43	4.631.077,43
Faixa de sinalização horizontal c/tinta resina acrílica base água	101.958,70	m2	14,43	1.471.264,04	14,43	1.471.264,04	183.577,99	2.649.030,38	2.649.030,38
Faixa de sinalização horizontal provisória	75.765,00	m2	11,68	884.935,20	11,68	884.935,20	20.416,03	238.459,27	238.459,27
Tacha refletiva bidirecional	16.614,00	ud	13,83	229.771,62	13,83	229.771,62	25.173,00	348.142,59	348.142,59
Automóvel sedan potência mínima 60 HP (sem motorista)	72,00	mes	2606,78	187.688,16	3299,72	237.579,84	131,17	341.931,33	432.824,27
Fornecimento de CAP-50/70 com polímero SBS (55/75)	0,00	t	2693,65	0,00	2835,42	0,00	0,00	0,00	0,00
Diferença nas medições de /2014 a 03/2016, proveniente da Revisão de Preço dos Ligantes	0,00	vb	22106,88	0,00	23270,38	0,00	1,00	22.106,88	23.270,38
Fornecimento de CAP-50/70	0,00	t	1893,41	0,00	1993,06	0,00	6.301,15	11.930.656,63	12.558.573,12
Fornecimento de asfalto diluído CM-30	0,00	t	2640,66	0,00	2779,64	0,00	0,00	0,00	0,00
Fornecimento de emulsão RM-1C (CT)	0,00	t	1648,79	0,00	1735,57	0,00	0,00	0,00	0,00
Fornecimento de emulsão RR-1C com polímero SBR (CT)	0,00	t	1640,08	0,00	1726,40	0,00	1.277,15	2.094.626,53	2.204.867,78
Fornecimento de emulsão RC1C-E com polímero (CT)	0,00	t	2444,8	0,00	2573,47	0,00	1.681,18	4.110.158,64	4.326.478,37
				43.646.802,92		45.442.754,38		95.767.057,50	97.652.982,23

Fonte: 4ª Inspetoria de Controle Externo.

A análise da tabela evidencia variações expressivas entre os quantitativos inicialmente previstos e aqueles efetivamente executados. Como exemplo, o item "**CBUQ p/fechamento de remendo (mecânico), excl. fornec. do CAP**", previsto em **21.893,7 toneladas**, alcançou no final do contrato **77.276,50 toneladas**, representando um aumento de mais de **250%** (duzentos e cinquenta por cento). Em ontrapartida, o item "**fornecimento de asfalto diluído CM-30**", com previsão de **4.412,01 toneladas**, não foi executado em nenhuma extensão.

Essas discrepâncias evidenciam falhas no planejamento realizado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER, uma vez

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

que diversos itens tiveram seus quantitativos significativamente ampliados, enquanto outros sequer foram utilizados.

Essa distorção configura a prática do “jogo de planilha”, a qual:

> (...) consiste na formulação de preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previstos na planilha anexa ao edital. **Isso redunda em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória ao licitante**.
>
> Iniciada a execução, confirma-se o equívoco no projeto em que se fundamentou a licitação. Logo, **é necessário modificação contratual para elevar os quantitativos dos itens que têm preços elevados e reduzir as quantidades dos itens que têm preços reduzidos**. O resultado é uma **alteração radical da proposta**, refletindo a incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele levado à efetiva execução.
>
> Evidentemente, o jogo de planilha envolve um defeito no projeto da obra ou serviço de engenharia. Há falha no tocante aos quantitativos estimados para os diversos itens, o que é idenficado pelo contratado.
>
> (Justen Filho, Marçal. Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021, fl. 733-734).

O Tribunal de Contas da União, também, já se posicionou sobre o tema:

> 9.4.21. somente prorrogue contratos de serviços que contenham apenas prestação obrigatória pela licitante vencedora. Ademais, nas alterações contratuais, calcule **o limite de 25%,** previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, **com base no custo unitário do serviço a ser adicionado ou suprimido, não no valor total do contrato**.
>
> (TCU, Acórdão n. 1330/2008, Ministro Bejamin Zymler, sessão de 09/07/2008).

E é esse o entendimento da 4ª Inspetoria de Controle Externo trazido aos autos, pois “***através de termos aditivos, aumenta-se a quantidade de itens em que a contratada tenha oferecido menor desconto individual na licitação ou diminui-se a quantidade de itens em que tenha oferecido maior desconto***” (fl. 67, peça 220). Aliás, à fl. 42, peça 03, a Inspetoria colaciona os descontos por itens e a alteração do quantitativo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

O chamado **“jogo de planilhas”** consiste na manipulação dos quantitativos de obras e serviços, configurando indícios de direcionamento da licitação a determinado licitante. Essa prática se concretiza pela posterior correção dos custos por meio de termos aditivos. Nesse cenário, o licitante molda sua proposta conforme a demanda apresentada pela Administração, aplicando descontos mínimos sobre os itens de maior probabilidade de utilização e grandes reduções sobre aqueles com baixa ou nenhuma chance de execução.

Tal conduta compromete a escolha da proposta mais vantajosa e viola o princípio da isonomia entre os concorrentes. Por essa razão, as análises técnicas devem adotar como referência o momento da licitação, a fim de verificar se a proposta vencedora efetivamente representava a alternativa mais vantajosa em comparação às demais.

Inclusive para identificação de eventual dano, é imprescindível a constatação de medida concreta que tenha acarretado desembolso pela Administração em valores superiores aos previstos quando da licitação:

> A formulação de proposta que tenha incorporado um jogo de **planilha não implica dano imediato à Administração Pública**.
>
> O prejuízo somente se verifica quando, **ao longo da execução do contrato**, houver alguma medida concreta que implique o desembolso por parte da Administração de **valores superiores aos previstos por ocasião da licitação**. Daí não se segue, no entanto, que o tema **não comporte controle por ocasião do julgamento das propostas**. É evidente que a seriedade e a utilização da licitação exigem projetos adequados e propostas consistentes.
>
> (Justen Filho, Marçal. Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021, fl. 733-734).

No caso concreto, a falha de planejamento fica evidente na mensuração inadequada do item **“recomposição de sarjeta de concreto”** - canais triangulares longitudinais destinados a coletar e conduzir as águas superficiais da faixa pavimentada -, cujo quantitativo inicialmente previsto de **7.576,50 metros** foi drasticamente aumentado para **26.325,08 metros**, ou seja, aumentada em quase **250%** (duzentos e cinquenta por cento). Por se tratar de medição linear, de simples

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

constatação, evidencia-se a ausência de justificativa plausível para o equívoco apresentado nos estudos preliminares. Ressalte-se que os trechos indicados no Termo de Referência possuíam extensão reduzida, variando entre **2,24 km** e **35,89 km**, de modo que não se trata de objeto tecnicamente complexo a ponto de inviabilizar a identificação precisa da necessidade de execução dos serviços em cada segmento rodoviário.

Vale destacar que, para a responsabilização decorrente do **jogo de planilhas**, não se exige a comprovação de vantagem indevida a qualquer agente. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já assentou que: "*A caracterização de jogo de planilha prescinde da intenção de conferir vantagem indevida por parte dos agentes administrativos ou dos prepostos da pessoa jurídica contratada*" (Acórdão 167/2017-Plenário. Data 08/02/2017. Relator Min. BENJAMIN ZYMLER).

Em síntese, a inserção de itens desnecessários ou com quantitativos superestimados no orçamento da licitação abre espaço para a manipulação do certame, constituindo indício de seu direcionamento. Essa prática permite ao licitante inflacionar os valores dos itens de real interesse da Administração, elevando de forma indevida o custo final da contratação. Tal conduta pode, inclusive, caracterizar **dano ao erário**, ao comprometer a economicidade e a escolha da proposta mais vantajosa.

Aliás, o **Acórdão n.º 1019/25-Tribunal Pleno**[4], de Relatoria do Cons. Durval Amaral, ao analisar os **Contratos n.º 139/2012, n.º 223/2012, n.º 245/2012 e n.º 265/2023 do subprograma CREMEP**, propôs como irregularidades: a) incompatibilidade entre cronograma físico-financeiro, projeto básico e planos de trabalho; b) avaliação anual das condições das rodovias estaduais com elevada e contradição; c) subcontratação irregular de serviços contratados; d) falhas na fiscalização e no acompanhamento da execução do contrato; e) celebração de Aditivos sem justificativa válida e em valores superiores ao limite legalmente previsto, referente a atos irregulares praticados durante a execução contratual.

O entendimento consolidado por esta Corte de Contas em relação aos contratos vinculados ao subprograma CREMEP é no sentido de sua

[4] Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI, e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

irregularidade, em razão da celebração de termos aditivos sem justificativas válidas, da ausência de planejamento adequado e da constatação de incompatibilidades na execução contratual.

A fim de complementar o entendimento, vejamos as formas de minorar os efeitos do jogo de planilhas:

> O jogo de planilha vem sendo combatido de diversas maneiras. A **solução mais ampla é a eliminação de defeitos nos projetos básicos**.
>
> Mas existem outras soluções, tal como a **fixação de preços unitários máximos, a determinação da obrigatoriedade de o licitante manifestar a sua concordância com o projeto básico, a vedação a que as modificações contratuais alterem a proporção original entre a proposta e o orçamento de referência**.
>
> Anote-se que **o risco do jogo de planilha é muito mais intenso nas empreitadas por preço unitário**. Como regra, a fixação de um preço global não dá oportunidade à alteração de quantitativos unitários. No entanto, não há como eliminar o risco de que os preços unitários distorcidos aferem o montante da remuneração global.
>
> (Justen Filho, Marçal. Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021, fl. 738).

Portanto entendo necessário acolher a recomendação proposta pela 4ª Inspetoria de Controle Externo, a fim de que o DER/PR "*adote sistematicamente a verificação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados antes da celebração de alterações contratuais, realizando ajustes para a sua manutenção quando necessário*".

E para que seja recomendado ao DER/PR que: "*nos próximos contratos, em especial nos contratos de empreitada unitária, revise os projetos básicos antes da publicação do Edital e, ainda, obtenha a anuência dos licitantes nos projetos básicos, fixe os preços unitários máximos e preveja a extinção do contrato em caso de modificação contratutal que desvirtue a proporção original entre a proposta e o orçamento de referência*".

3.1) Da aplicação da pena de multa em decorrência da prática de "jogo de planilha"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Diante das irregularidades constatadas, impõe-se a análise quanto à aplicação da penalidade de multa. Para tanto, acolho os pareceres emitidos pelas Unidades Técnicas e passo à individualização das condutas atribuídas aos responsáveis.

O Procurador Jurídico **Edson Luiz Amaral** emitiu parecer favorável à formalização de aditivos contratuais sem observar os quantitativos que ultrapassaram o limite estabelecido no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta ocasionou desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

A advogada **Maria Lucia Sanches Foltran** emitiu parecer favorável à formalização de aditivos contratuais sem observar os quantitativos que ultrapassaram o limite estabelecido no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta resultou em desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **João Luiz Goltz de Almeida** solicitou autorização para a formalização de termos aditivos, bem como assinou medições contendo alterações informais de projetos e especificações, em desacordo com os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993. Tal conduta resultou em desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Kleber Deleon de Oliveira** solicitou autorização para a formalização de termos aditivos, bem como assinou medições contendo alterações informais de projetos e especificações, em desacordo com os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993. Tal conduta ocasionou desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado, além da omissão em comunicar a inobservância dos limites legais ao validar as medições. Assim, é

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Fábio de Souza** solicitou autorização para a formalização de termos aditivos, bem como assinou medições contendo alterações informais de projetos e especificações, em desacordo com os limites previstos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta resultou em desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado, além da omissão em comunicar a inobservância dos limites legais ao validar as medições. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Amauri Medeiros Cavalcanti** foi responsável pela assinatura de termos aditivos e medições de serviços, sem observar os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta ocasionou desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado, além da omissão em comunicar a inobservância dos limites legais ao validar as medições. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Alessandro Affornali** foi responsável pela assinatura de medições sem observar os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta resultou em desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado, além da omissão em comunicar a inobservância dos limites legais ao validar as medições. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Osmar Lopes Ferreira** foi responsável pela assinatura de medições sem observar os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta ocasionou desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado, além da omissão em comunicar a inobservância dos limites legais ao validar as medições. Assim, é aplicável a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

penalidade de multa administrativa, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Heitor Dutra da Silva Filho** foi responsável pela assinatura de medições de serviços contendo alterações informais de projetos e especificações, em desacordo com os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta resultou em desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado, além da omissão em comunicar a inobservância dos limites legais ao validar as medições. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Octavio José Silveira da Rocha** foi responsável pela assinatura de medições de serviços contendo alterações informais de projetos e especificações, em desacordo com os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta ocasionou desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado, além da omissão em comunicar a inobservância dos limites legais ao validar as medições. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

O senhor **Nelson Leal Júnior** foi responsável pela assinatura dos termos aditivos quarto, sétimo, oitavo e nono, em desacordo com os limites estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993. Tal conduta resultou em desequilíbrio contratual, diante da desconsideração do desconto inicialmente ofertado. Assim, é aplicável a **penalidade de multa administrativa**, nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR).

(4) Da inobservância do desconto linear

A 4ª Inspetoria de Controle Externo sustenta a ocorrência de **dano ao erário** na prática realizada no presente contrato, uma vez que o desconto inicial de **3,95%** não foi preservado nos contratos aditivados, resultando em percentual final de apenas **1,93%**. O cálculo foi elaborado da seguinte forma (fl. 8, peça 03):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

i) Multiplicam-se os valores unitários orçados pela administração pela quantidade de itens que serão contratados. Assim, se obtém o valor referência da administração, que deve ser igual àquele constante do edital de licitação.

ii) Multiplicam-se os valores unitários da proposta vencedora da licitação pela quantidade de itens orçados pela administração. Assim, se obtém o valor da proposta da empresa contratada.

iii) Verifica-se qual o desconto, em termos percentuais, que a proposta da empresa vencedora ofertou em relação ao orçamento da administração.

iv) Multiplicam-se os valores unitários orçados pela administração pela quantidade de itens efetivamente executados na obra. Assim, se obtém um valor orçamentário hipotético, que seria utilizado pela administração caso aquilo que foi efetivamente executado tivesse sido licitado anteriormente.

v) Multiplicam-se os valores unitários propostos pela empresa pela quantidade de itens efetivamente executados na obra. Referido valor deve ser igual àquele efetivamente auferido pela empresa contratada ao longo da execução contratual.

vi) Verifica-se qual o desconto, em termos percentuais, que a empresa vencedora auferiu, em relação ao orçamento hipotético calculado no passo 4.

vii) Se o valor do desconto auferido for inferior ao desconto proposto na licitação, há dano ao Erário decorrente de desequilíbrio econômico-financeiro.

Já o relator, em seu voto, afirma que apenas o jogo de planilha não é suficiente para caracterizar a irregularidade, pois deve ser demonstrado a obtenção de vantagem financeira. Destaco a síntese trazida no voto: "*segundo os interessados, deve-se levar em conta os valores praticados pelo mercado naquele momento, enquanto a Inspetoria defende que se deve levar em conta os preços praticados pelo mercado vigentes à época da celebração do contrato*".

Alinho-me, contudo, ao entendimento do Tribunal de Contas da União de que devem ser preservados os valores da avença original. Ou seja, não basta observar a tabela oficial: é indispensável assegurar a manutenção do desconto

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

inicialmente ofertado, sob pena de configurar dano ao erário em razão da alteração contratual.

Neste sentido:

> 8. Ocorre que, além disso, conforme bem explica a Serur, **trata-se de "jogo de planilhas"**, questão há tempos discutida neste Tribunal, que considera essa prática **afronta grave à manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993**.
>
> 9. Via de regra, esse artifício ocorre com a **celebração de aditivos contratuais**, fundamentados na necessidade técnica de corrigir falhas no projeto inicial, em que se operam modificações das seguintes naturezas: **aumento da quantidade de itens com preços superestimados; supressão de quantitativos de insumos que estavam depreciados; e criação de novos serviços sem que sejam aplicados os descontos da proposta da licitante contratada**.
>
> 10. No presente processo, o ajuste havia sido formalizado com desconto de mais de 30% em relação ao valor de referência da licitação, **sem que esse abatimento fosse aplicado quando da celebração de aditivo**.
>
> 11. Além do mais, parte considerável do acréscimo consistiu em itens novos referentes à construção de interceptor final, obra cuja necessidade de realização os recorrentes já tinham conhecimento prévio, por ser indispensável para o bom funcionamento da estação de tratamento de esgoto, conforme afirmações presentes na própria exposição de motivos da referida modificação contratual, e confirmado com o simples exame das planilhas originais e as atinentes ao aditivo.
>
> 12. Nesses casos, **ainda que os preços unitários respeitem** os valores de referência oficiais (Sinapi), **é ilegal e danosa ao erário a alteração contratual quando não é aplicado o mesmo desconto da avença original**. Esse foi o mecanismo escolhido pelo legislador para evitar o mencionado subterfúgio orçamentário.
>
> (TCU, Rel. José Múcio Monteiro, TC-044.045/2012-3, sessão de 24/02/2015).

Este entendimento do Tribunal de Contas da União foi seguido pela 4ª Inspetoria de Controle Externo, quando diz: "*que o valor do desconto global diminui em relação ao pactuado na licitação, vez que o cálculo do desconto global do*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

contrato leva em conta a ponderação entre o desconto individual de cada item orçamentário e sua respectiva quantidade depois dos aditivos. Com isso, a Administração Pública incorre em desvantagem ante o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato" (fl. 67, peça 220).

Dessa forma, não merecem prosperar as alegações apresentadas pelos representados, considerando que o desconto inicialmente ofertado, de **3,95%**, não foi mantido ao longo da execução contratual. As alterações decorrentes dos termos aditivos resultaram em sucessivos reequilíbrios econômico-financeiros, cujos percentuais de reajuste alcançaram **31,97%** para serviços de pavimentação e **54,34%** para insumos de ligantes asfálticos. (Processo Administrativo: Ofício n.º 57 – DER/DT - Pedido de reajuste GRECA DISTRIBUIDORA DE ASFALTOS S/A – fls. 1539/1540).

Cumpre destacar que, em contratos de serviços continuados, a prorrogação deve considerar os descontos efetivamente praticados pelo mercado em relação ao preço de referência, com o objetivo de assegurar a vantajosidade da contratação. Tal análise, contudo, não foi realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER, comprometendo a economicidade da prorrogação contratual.

A 4ª Inspetoria (peça 220) ainda demonstra:

> Como exemplo, cita-se a reequilíbrio realizado no preço unitário do CAP 50/70. O preço unitário incialmente contratado do item – Fornecimento de CAP 50/70 (código do serviço - 58900) que era de R$ 1.470,25 foi alterado parra R$ 1.893,41. Isto é, houve uma correção no valor unitário do serviço correspondente à 28,78%, conforme pode ser verificado nos termos aditivos (peça 8).

Importa destacar que a metodologia utilizada nos cálculos apresentados nas defesas dos representados desconsidera os valores já corrigidos em decorrência dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes dos termos aditivos, razão pela qual tais cálculos não podem ser acolhidos.

Para ilustrar a majoração contratual, apresenta-se o gráfico elaborado pela 4ª Inspetoria (peça 220, fl. 63):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

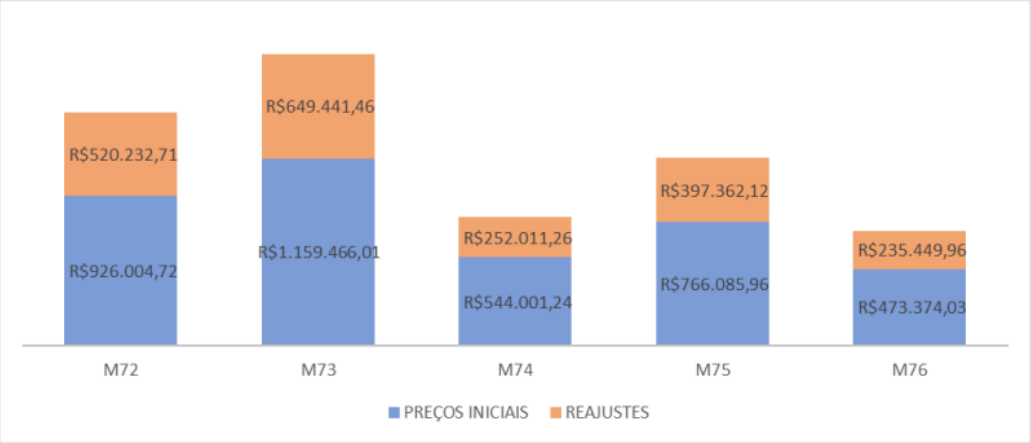

Figura 5 - gráfico comparativo das frações correspondentes à planilha original do DER/PR (em azul) e a correspondente aos reajustes (em laranja).

Fonte: 4ª Inspetoria de Controle Externo.

O gráfico sintetiza a sistemática dos reajustes implementados pelos termos aditivos sobre o preço inicial nas últimas medições contratuais. A título de exemplo, a Medição 72 (M72) do contrato correspondeu ao importe de 56,18% do previsto na planilha original. Assim, passamos a ter:

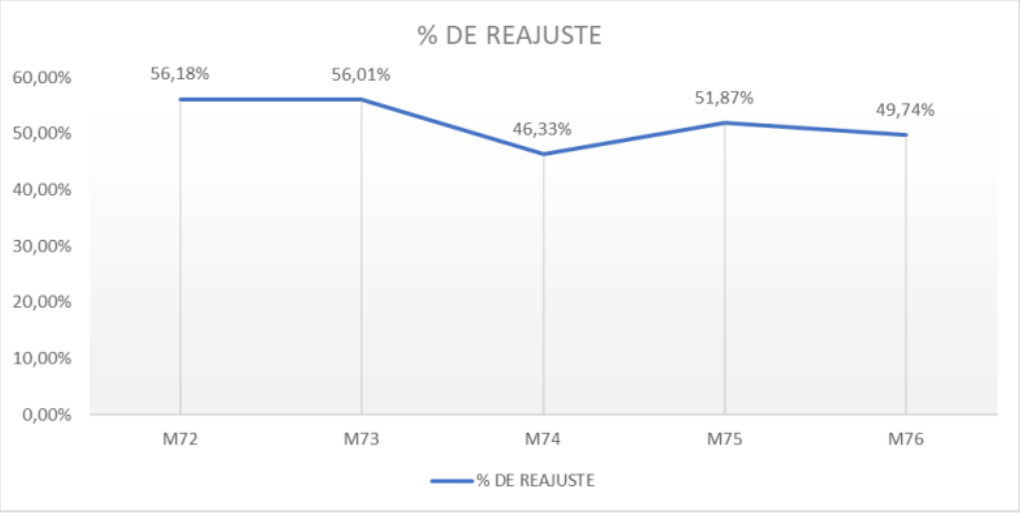

Figura 6 – percentual a que corresponde os reajustes oriundos do jogo de planilha em comparação com o valor original da planilha do DER/PR.

Fonte: 4ª Inspetoria de Controle Externo (peça 220, fl. 64)

Os inúmeros termos aditivos[5] causaram substancial alteração na planilha original do contrato, ou seja, pelo menos 46% dos valores das medições

[5] Quando houver a celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, tanto nos regimes baseados em preço global quanto nos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, o preço desses serviços deve ser calculado considerando as referências de custo e taxa de BDI

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

correspondem às alterações contratuais supervenientes ao pactuado como equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Entendo que o preço de mercado restou considerado, pois foram a base para a celebração contratual e foram mantidos no decorres da execução contratual, o que não foi mantido é o desconto inicial[6].

Portanto, não há que se falar em verificação do preço mercadológico, uma vez que este foi devidamente observado no momento da contratação e em cada etapa dos reequilíbrios econômico-financeiros, os quais seguiram as regras pactuadas no contrato administrativo, instrumento que estabelece a forma de atualização dos valores contratuais.

O dano configura-se quando as alterações contratuais e os termos de reequilíbrio econômico-financeiro deixaram de observar o desconto global de **3,95%**[7]. Dessa forma, impõe-se a sua reparação, mediante a manutenção do reequilíbrio contratual nos exatos termos financeiros originalmente pactuados.

A responsabilidade pelo **dano ao erário** recai sobre o **Consórcio GRECA/CBEMI/LEÃO Engenharia** e **Greca Distribuidora de Asfaltos S/A,** por terem executado e recebido pelos serviços sem a devida observância do equilíbrio econômico-financeiro. Tal conduta contraria o disposto no art. 58, inciso I e §2º, c/c o art. 65, inciso I e §6º, da **Lei n.º 8.666/1993**, bem como no art. 97, inciso I e §2º, c/c o art. 112, §1º, inciso I, e §9º, da **Lei Estadual n.º 15.608/2007**.

A inobservância do desconto de 3,95% acarretou um dano de R$ 1.973.436,74 (um milhão novecentos e setenta e três mil, quatrocentos e trinta e seis reais e setenta e quatro centavos) ao erário.

A responsabilidade de cada membro do Consórcio contratado, em caráter solidário, na medida de sua participação, é de:

---

especificadas no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto oferecido pelo contratado (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013). (Acórdão TCU nº 2440/2014 – Plenário, Informativo de Licitações e Contratos nº 215).

[6] O cálculo do prejuízo causado por eventuais manipulações da planilha deve levar em conta o desconto obtido na licitação em relação aos preços de mercado, segundo processo de cálculo que se convencionou chamar de 'método do desconto'. (TCU, Acórdão 511/2009-Plenário, 25/03/2009)

[7] Para evitar a ocorrência de jogo de planilha, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. (TCU, Acórdão 1514/2015-Plenário)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

ACHADO Nº 01 – JOGO DE PLANILHA				
RESPONSÁVEL	**CPF/CNPJ**	**POSIÇÃO**	**MEDIÇÕES/ADITIVOS CONSIDERADOS[29]**	**DANO SOLIDÁRIO TOTAL DE R$ 1.973.436,74 LIMITADO AO VALOR MÁXIMO DE CADA AGENTE**
CBEMI Construtora Brasileira e Mineradora LTDA	83.720.060/0001-06	Contratada	Da 1 à 50 Medição	R$ 917.633,13
Greca Distribuidora de Asfaltos S/A	02.351.006/0001-39	Contratada	Da 1 à 76 medição	1.973.436,74
Leão Engenharia S/A	04.810.550/0001-27	Contratada	Da 1 à 50 Medição	R$ 917.633,13

Fonte: 4ª Inspetoria de Controle Externo (peça 03, fl. 38)

A Lei n.º 8.666/1993 estabelecia de forma expressa o limite de **25%** para acréscimos contratuais decorrentes de termos aditivos. O aumento de quase **100%** mostra-se absolutamente incompatível com o dispositivo legal, agravado pelo descumprimento da obrigação assumida pela contratada de manter o desconto de **3,95%** ofertado em sua proposta. Tal conduta configura **erro grosseiro** e caracteriza a responsabilidade pela restituição dos valores recebidos indevidamente.

Deste modo verifico a responsabilidade das empresas, conforme a divisão de responsabilidade e valores constantes à peça 03, fl. 38, no valor de **R$ 1.973.436,74** (um milhão novecentos e setenta e três mil, quatrocentos e trinta e seis reais e setenta e quatro centavos) ao erário.

A conduta das empresas também enseja a aplicação de **multa proporcional ao dano, no importe de 10% (dez por cento)**, nos termos do art. 89, §1º, inciso I[8], da Lei Orgânica do TCE-PR, uma vez que, ao deixarem de assegurar o desconto de **3,95%** ofertado em suas propostas, provocaram o desequilíbrio da relação econômico-financeira e acarretaram à Administração Pública o pagamento de valores superiores aos pactuados, configurando a hipótese de incidência da penalidade. O qual deverá ser fixado no importe da participação de cada membro.

[8] Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário. § 1º Considera-se lesão ao erário: I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Em relação à aplicação da penalidade de **Declaração de Inidoneidade** às empresas, prevista no art. 97[9] da Lei Orgânica do TCE-PR, entendo não ser cabível, por se tratar de sanção de natureza gravíssima que deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. No caso em exame, a exclusão de uma das poucas fornecedoras de manutenção asfáltica das licitações públicas acarretaria **dano reverso à Administração**, com a redução da concorrência e o risco de formação de cenário ainda maior de monopólio no mercado. Portanto, não acolho a penalidade de Declaração de Inidoneidade sugerida pela Unidade Técnica.

Passo a responsabilização dos agentes públicos.

a) Responsabilidade dos pareceristas.

A responsabilidade do Procurador Jurídico **Edson Luiz Amaral** e da advogada **Maria Lucia Sanches Foltran** em terem emitido o parecer jurídico nos procedimentos de aditivo contratual é fundamentado no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93[10]. O Parecerista pode ser responsabilizado quando emite parecer jurídico sem justificativa, ou por adotar tese inaceitável, ou sem fundamento calcado em doutrina e jurisprudência, ou com ofensa à ordem jurídica.

Destaque-se que o parecer jurídico em âmbito licitatório possui efeito vinculativo maior ao gestor público, conforme artigo 38, parágrafo único, da Lei n. 8666/93, estando mais suscetível a responsabilização pela emissão do ato[11].

A 4ª Inspetoria de Controle Externo indica como responsabilidade dos parecerista o fato de terem: "*Emitir parecer jurídico favorável a formalização de aditivo contratual sem que fosse observada a preservação do equilíbrio econômico-*

---

[9] Art. 97. O Tribunal de Contas, no julgamento dos atos e contratos administrativos em que for verificada a ocorrência de fraude ou naqueles que resultarem em dano ao Erário, expedirá Declaração de Inidoneidade dos responsáveis perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios. Parágrafo único. A Declaração de Inidoneidade inabilitará os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, bem como para contratar com a administração pública, pelo prazo de até 5 (cinco) anos.

[10] Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

[11] "O parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório - caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo". (Acórdão TCU n° 3745/2017-Segunda Câmara).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

financeiro inicialmente estabelecido no ajuste, quando deveria, no mínimo, questionar à unidade técnica se com as alterações contratuais – que superaram em muito os limites legais – o equilíbrio econômico-financeiro inicial estava sendo mantido".

Entendo que o contexto do caso em concreto demonstra a negligência dos pareceristas, em não ter adotado maior cautela ao emitir o seu parecer jurídico sem aprofundar os fatos. A conduta é plausível de aplicação da multa administrativa, conforme já foi tratada em item próprio, mas não há elementos suficientes trazidos pela 4ª Inspetoria de Controle Externo a sustentar a caracterização da restituição de valores. Isto porque a relação econômico-financeira depende de cálculo, o que extrapola os conhecimentos técnicos jurídicos.

Portanto afasto a responsabilidade de restituir o valor do dano e da aplicação de multa proporcional ao dano. Os fundamentos da aplicação da multa administrativa já foram tratados em tópico próprio.

b) Da responsabilidade pela solicitação de termo aditivo e assinatura do termo aditivo.

O senhor **Kleber Deleon de Oliveira** e **Fábio de Souza**, ambos gerentes de obras e serviços, solicitaram a formalização dos termos aditivos; já o senhor **Amauri Medeiros Cavalcanti**, diretor técnico, e **Nelson Leal Júnior**, Diretor Geral, assinaram os termos aditivos.

São atribuições do Gerente de Obras e Serviços, Diretor Técnico e Diretor Geral, nos termos do Decreto n.º 2458/2000:

> Art. 20 – Ao Diretor Geral compete:
>
> XIV - **autorizar quaisquer despesas** necessárias à execução dos serviços do Departamento, dentro dos limites de sua competência;
>
> XVIII – assinar, em conjunto com o Diretor da área interessada, contratos, convênios e suas respectivas alterações e outros documentos de responsabilidade do Departamento.
>
> Art. 27 – À Diretoria Técnica compete:
>
> I – a coordenação da execução e fiscalização e monitoramento dos serviços de projetos, construção e restauração das obras rodoviárias, bem como sua aprovação e, ainda, as atividades voltadas à pesquisa e desenvolvimento de técnicas rodoviárias;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

> VII – a autorização de despesas oriundas de contratações, observada sua esfera de competência;
>
> VIII – a aprovação de faturas correspondente às medidas de estudo e projetos, obras e serviço, convênios, observada sua esfera de competência.
>
> Art. 53 – Compete aos Gerentes de Obras e Serviços:
>
> VI – atestar as faturas referentes a estudo, projetos, serviços e obras executados por empresas, observada sua esfera de competência;
>
> VII – gerenciar e acompanhar o andamento físico – financeiro e administrativo dos contratos e convênios, sob sua responsabilidade, **verificando a necessidade** de apostilamento e/ou **termo aditivo**, providenciando os cálculos necessários e inicializando os processos;
>
> IX – realizar as atividades de execução e monitoramento das medições dos serviços e obras contratadas sob sua responsabilidade, em observância as cláusulas contratuais firmadas, normas e legislação vigente.

Nos termos do Decreto n.º 2.458/2000 é de responsabilidade do Gerente de Obras e Serviços verificar a necessidade de termo aditivo, ou seja, a alteração contratual decorreu de ato do senhor **Kleber Deleon de Oliveira** e **Fábio de Souza**. A inobservância dos limites legais para alteração contratual e a ausência de respeito do desconto inicial é erro grosseiro, pois ofensivas as suas competências.

Já a responsabilidade do Diretor Técnico e da Superintendência Regional não se vincula à confecção dos termos aditivos, limitando-se aos pagamentos realizados em conformidade com o instrumento pactuado. A inobservância na execução desses pagamentos, em desacordo com os limites legais e com o equilíbrio econômico-financeiro, caracteriza ato negligente, suficiente para ensejar a aplicação da penalidade de multa — tratada em tópico próprio —, mas não para fundamentar o dever de restituir o dano.

Caberia a 4ª Inspetoria de Controle Externo demonstrar que houve extrapolação das competências e influência do senhor **Amauri Medeiros Cavalcanti** na confecção e assinatura dos termos aditivos, que extrapolaram os limites legais.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Por fim, a responsabilidade do Diretor Geral[12], **Nelson Leal Júnior**, tem a função de gestão do Órgão, devendo adotar o dever de cautela e diligência junto a estrutura a fim de garantir o atendimento das normas legais. É erro grosseiro firmar contrato sem respeitar os limites contratuais e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, questões inerentes a sua competência.

Neste sentido:

> O superfaturamento contratual decorrente da assinatura de aditivos que provocaram significativo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, enseja a responsabilização solidária dos gestores responsáveis e da empresa contratada.
>
> (Acórdão TCU n° 1757/2008 - Plenário).

Portanto o erro grosseiro do Diretor Geral, **Nelson Leal Júnior**, e dos senhores **Kleber Deleon de Oliveira** e **Fábio de Souza** (ambos gerentes de obras e serviços) causaram danos ao erário e, deste modo, são solidários a reparação do dano causado, na medida de suas responsabilidades. Em síntese:

a) **Nelson Leal Júnior**, Diretor Geral, por ter assinado os termos aditivos 4, 7, 8 e 9, concorrendo na importância de R$ 1.798.137,18.

b) **Kleber Deleon de Oliveira**, Gerente de Obras, por ter solicitado a concretização do 8 termo aditivo, concorrendo na importância de R$ 310.713,84.

c) **Fábio de Souza**, por ter solicitado a concretização do 9 termo aditivo, concorrendo na importância de R$ 938.158,18.

Entendo que há solidariedade na reparação do dano entre a empresa e o agente público. E que a aplicação das penalidades de reparação e multa administrativa são suficientes para reprimir a reiteração das condutas, atendendo-se ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade. Logo aplicar a penalidade de multa proporcional ao dano e a inabilitação ao exercício do cargo em comissão é excessivo e, portanto, deixo de aplicá-las.

c) Da responsabilidade pela assinatura das medições de serviços.

O senhor **Alessandro Affornali**, diretor técnico, **Osmar Lopes Ferreira, Octavio José Silveira da Rocha** e **Heitor Dutra da Silva Filho**,

[12] Ao administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responder por culpa in vigilando e culpa in eligendo perante o TCU. (Acórdão TCU n° 7694/2010 - Primeira Câmara).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

Superintendente Regional, assinaram as medições de serviços contendo alterações informais de projetos e especificações, sem observância do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

São atribuições do Diretor Técnico e Superintendências Regionais, nos termos do Decreto n.º 2458/2000:

> Art. 27 – À Diretoria Técnica compete:
>
> I – a coordenação da execução e fiscalização e monitoramento dos serviços de projetos, construção e restauração das obras rodoviárias, bem como sua aprovação e, ainda, as atividades voltadas à pesquisa e desenvolvimento de técnicas rodoviárias;
>
> VII – a autorização de despesas oriundas de contratações, observada sua esfera de competência;
>
> VIII – a aprovação de faturas correspondente às medidas de estudo e projetos, obras e serviço, convênios, observada sua esfera de competência.
>
> Art. 48 – Às Superintendências Regionais compete:
>
> I – a programação, a coordenação e o monitoramento da execução dos serviços de conservação, manutenção, pesquisas e projetos, restauração e construção de obras rodoviárias e a operação de rodovias sob sua responsabilidade, em observância a legislação vigente e em especial a ambiental, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelas Diretorias;
>
> VI – a autorização das despesas oriundas de compras, de serviço e obras, observada a esfera de competência.

Nos termos do Decreto n.º 2.458/2000, as atribuições do Diretor Técnico e dos Superintendentes Regionais estão relacionadas às medições dos serviços, recaindo sua responsabilidade em casos de atestado de obra não executada, execução irregular, medição incorreta ou situações equivalentes.

Neste sentido:

> A aposição de assinatura em atesto de medição constitui declaração formal de que os serviços foram executados conforme contratado e estão aptos a serem pagos, trata-se de requisito essencial para a liquidação da despesa. O agente público, sob pena de responsabilização, tem o **dever de se negar a atestar medição sobre a qual não tenha o efetivo**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

> **conhecimento dos serviços realizados**. (Acórdão TCU n° 8920/2017 - Segunda Câmara).
>
> O **fiscal do contrato tem o dever de conhecer os limites e as regras para alterações contratuais definidos na Lei de Licitações**, e, por conseguinte, a obrigação de notificar seus superiores sobre a necessidade de realizar o devido aditivo contratual, evitando a atestação da execução de itens não previstos no ajuste, sob pena de ser-lhe **aplicada a multa** do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. (Acórdão TCU n° 43/2015 - Plenário).

Nos autos não há evidência de violação às atribuições do Diretor Técnico e das Superintendências Regionais, uma vez que não foi demonstrada falha nas medições. Contudo, a falha na verificação dos limites legais e a omissão em informar a extrapolação configuram ato negligente, passível de multa administrativa, já atribuída em tópico próprio.

Dessa forma, afasto a responsabilidade pela restituição do valor do dano, bem como a aplicação de multa proporcional ao dano, estando os fundamentos da multa administrativa devidamente tratados em tópico específico.

VOTO (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Ante todo o exposto, **VOTO** pela **parcial procedência** da presente Tomada de Contas Extraordinária, para julgar **irregulares** as contas do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER, em razão da violação aos limites previstos no art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/1993, a ponto de desconfigurar o contrato original pela prática do “jogo de planilhas” e pela não manutenção do desconto inicialmente concedido de **3,95%** pelo fornecedor no procedimento licitatório.

Estabeleço, assim:

I - a determinação de devolução de R$ 1.973.436,74 (um milhão novecentos e setenta e três mil, quatrocentos e trinta e seis reais e setenta e quatro centavos), solidariamente e na proporcionalidade da participação de cada empresa e agente:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

a) O valor de R$ 1.973.436,74 (um milhão novecentos e setenta e três mil quatrocentos e trinta e seis reais e setenta e quatro centavos) à **Greca Distribuidora de Asfaltos S/A**, em virtude da ausência do equilíbrio econômico-financeiro do contrato originalmente firmado.

b) R$ 917.633,13 (novecentos e dezessete mil, seiscentos e trinta e três reais e treze centavos), à **Leão Engenharia S/A e CBEMI Construtora Brasileira e Mineradora Ltda**, em virtude da ausência do equilíbrio econômico-financeiro do contrato originalmente firmado.

c) R$ 1.798.137,18 (um milhão, setecentos e noventa e oito mil, cento e trinta e sete reais e dezoito centavos), à **Nelson Leal Júnior**, Diretor Geral, por ter assinado os termos aditivos quarto, sétimo, oitavo e nono, ressalvado o direito de regresso contra as empresas beneficiadas.

d) R$ 310.713,84 (trezentos e dez mil, setecentos e treze reais e oitenta e quatro centavos), à **Kleber Deleon de Oliveira**, Gerente de Obras, por ter solicitado a concretização da oitava termo aditivo, ressalvado o direito de regresso contra as empresas beneficiadas.

e) R$ 938.158,18 (novecentos e trinta e oito mil, cento e cinquenta e oito reais e dezoito centavos), à **Fábio de Souza**, por ter solicitado a concretização do nono termo aditivo, ressalvado o direito de regresso contra as empresas beneficiadas.

II) pela imposição da multa proporcional ao dano arbitrada no importe de 10% (dez por cento), a ser calculado sobre o valor de R$ 917.633,13 (novecentos e dezessete mil, seiscentos e trinta e três reais e treze centavos), à **Leão Engenharia S/A e CBEMI Construtora Brasileira e Mineradora Ltda**, e no valor de R$ 1.973.436,74 (um milhão, novecentos e setenta e três mil, quatrocentos e trinta e seis reais e setenta e quatro centavos) à **Greca Distribuidora de Asfaltos S/A**.

III) a aplicação a **Edson Luiz Amaral**, Procurador Jurídico, e **Maria Lucia Sanches Foltran**, advogada, a **multa administrativa** estipulada no art. 87, IV, *g*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas para cada, em função de ter emitido parecer jurídico favorável a formalização de aditivos contratuais sem que fosse observada os quantitativos licitados, que estavam acima do limite estabelecido no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

artigo 65, §1º da Lei n. 8.666/93, o que gerou o desiquilíbrio contratual por não ter sido observado o desconto inicial;

IV) a aplicação a **João Luiz Goltz de Almeida** e **Kleber Deleon de Oliveira** ambos Gerente de Obras e serviços, a **multa administrativa** estipulada no art. 87, IV, *g*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas para cada, em função ter solicitado a autorização para formalização dos termos aditivos, bem como assinar medições contendo alterações informais de projetos e especificações, sem observância dos limites estabelecido no artigo 65, §1º da Lei n. 8.666/93, o que gerou o desiquilíbrio contratual por não ter sido observado o desconto inicial e por ter se omitido em informar a inobservância dos limites legais ao assinar as medições;

V) a aplicação a **Fábio de Souza**, Gerente de Obras e serviços, a **multa administrativa** estipulada no art. 87, IV, *g*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, em função ter solicitado a autorização para formalização dos termos aditivos, bem como assinou medições contendo alterações informais de projetos e especificações, sem observância dos limites estabelecido no artigo 65, §1º da Lei n. 8.666/93, o que gerou o desiquilíbrio contratual por não ter sido observado o desconto inicial e por ter se omitido em informar a inobservância dos limites legais ao assinar as medições.

VI) a aplicação a **Amauri Medeiros Cavalvanti**, Diretor Técnico, a **multa administrativa** estipulada no art. 87, IV, *g*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, em função ter sido o responsável pela assinatura dos termos aditivos, medições, sem observância dos limites estabelecido no artigo 65, §1º da Lei n. 8.666/93, o que gerou o desiquilíbrio contratual por não ter sido observado o desconto inicial e por ter se omitido em informar a inobservância dos limites legais ao assinar as medições.

VII) a aplicação a **Alessandro Affornali**, Diretor Técnico, a **multa administrativa** estipulada no art. 87, IV, *g*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, em função de ter sido o responsável pela assinatura dos termos aditivos, medições, sem observância dos limites estabelecido no artigo 65, §1º da Lei n. 8.666/93, o que gerou o desiquilíbrio contratual por não ter sido observado o desconto inicial e por

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

ter se omitido em informar a inobservância dos limites legais ao assinar as medições.

VIII) a aplicação a **Osmar Lopes Ferreira**, **Heitor Dutra da Silva Filho** e **Octavio José Silveira da Rocha**, todos Superintendente Regional, a **multa administrativa** estipulada no art. 87, IV, *g*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas para cada, em função de ter assinado medições de serviços contendo alterações informais de projetos e especificações, sem observância dos limites estabelecido no artigo 65, §1º da Lei n. 8.666/93, o que gerou o desiquilíbrio contratual por não ter sido observado o desconto inicial e por ter se omitido em informar a inobservância dos limites legais ao assinar as medições.

IX) a aplicação a **Nelson Leal Júnior**, Diretor Geral, a **multa administrativa** estipulada no art. 87, IV, *g*, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por ter sido o responsável pela assinatura dos termos aditivos Quarto, Sétimo, Oitavo e Nono, sem observância dos limites estabelecido no artigo 65, §1º da Lei n. 8.666/93, o que gerou o desiquilíbrio contratual por não ter sido observado o desconto inicial.

X) a expedição de **recomendação** a fim de que o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER para que: "*adote sistematicamente a verificação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados antes da celebração de alterações contratuais, realizando ajustes para a sua manutenção quando necessário*".

XI) a expedição de **recomendação** a fim de que o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER para que: "*nos próximos contratos, em especial nos contratos de empreitada unitária, revise os projetos básicos antes da publicação do Edital e, ainda, obtenha a anuência dos licitantes nos projetos básicos, fixe os preços unitários máximos e preveja a extinção do contrato em caso de modificação contratutal que desvirtue a proporção original entre a proposta e o orçamento de referência*".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2

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

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Afastar as preliminares de prescrição, cerceamento de defesa e produção unilateral de provas; e

II. Julgar pela IMPROCEDÊNCIA da presente Tomada de Contas Extraordinária.

III. Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à 5ª Inspetoria de Controle Externo para ciência, nos termos do artigo 262, § 8° do Regimento Interno, e à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, nos termos do voto divergente, votou pela parcial procedência da Tomada de Contas Extraordinária, para julgá-las irregulares, com a determinação de devolução de valores, aplicação de multas e recomendações. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 23 de outubro de 2025 – Sessão Virtual nº 20.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.M1G2