TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	364665/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO:	COORDENADORIA DE AUDITORIAS, EDENILSO ROSSI ARNALDI, INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, LUIZ FERNANDO DE SOUZA JAMUR, MARCIO AUGUSTO DE TOLEDO TEIXEIRA, MUNICÍPIO DE CURITIBA, PAULO ROBERTO SOCHER, RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO, RODRIGO ARAUJO RODRIGUES, SIAL CONSTRUCOES CIVIS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	CLAUDINE CAMARGO, FABIOLA DE NEGREIROS GUIMARAES ARNALDI, TAYANE BARBOSA RITTA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 243/25 - Tribunal Pleno

Representação. Plano Anual de Fiscalização de 2022. Obras de infraestrutura e unidades habitacionais de interesse social no Bairro Novo da Caximba. Achados parcialmente regularizados na instrução processual. Pendência de resolução dos achados 1 e 4. Procedência parcial, com determinações.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

1. Trata-se de Representação, com pedido cautelar, proposta pela Coordenadoria de Auditorias – CAUD deste Tribunal de Contas em face do Município de Curitiba e do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba – IPPUC, bem como do Prefeito Municipal, Sr. Rafael Valdomiro Greca de Macedo, do Secretário Municipal de Obras Públicas, Sr. Rodrigo Araújo Rodrigues, e do Presidente do IPPUC, Sr. Luiz Fernando de Souza Jamur.

A Representação tem por objeto achados de acompanhamento, contemplado na Diretriz nº 13 do Plano Anual de Fiscalização de 2022 deste Tribunal, realizado sobre o Edital nº CP SDP/003/2022-SMOP/OPE-AFD, o qual disciplinou o processo licitatório para execução de obras de infraestrutura e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

Unidades Habitacionais de Interesse Social (Fases 1 e 2) no Bairro Novo da Caximba.

Segundo informou a unidade de fiscalização, as irregularidades foram apresentadas ao Município de Curitiba no Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA, encaminhado por meio do Ofício Extraordinário nº 09/2022 (peça 5, fls. 629 a 644). Em resposta, o órgão sustentou a regularidade do certame (fls. 645 a 655 da mesma peça) e lhe deu prosseguimento, abrindo-se as propostas em 02/06/2022, o que resultou na adjudicação do objeto à empresa Sial Construções Civis Ltda., pelo valor de R$ 163.833.678,97, em 29/08/2022.

Narrou que, em 30/08/2022, foi remetido ao Município, por meio do Ofício nº 80/22-ODV, o Relatório Preliminar de Fiscalização nº 23/2022 (peça 5, fls. 656 a 711), para nova manifestação – a qual se materializou no Ofício nº 052/2022-CGM-1, de 04/10/2022, contendo o posicionamento da Unidade Técnico Administrativa de Gerenciamento – UTAG, vinculada ao IPPUC (fls. 712 a 733 da mesma peça).

Asseverou que suas conclusões compõem o Relatório de Fiscalização nº 23/2022-CAUD (peça 4), parte integrante da proposta de Representação (peça 3), a qual descreve as seguintes irregularidades:

- **Achado 1:** quantitativos da planilha orçamentária incompatíveis com os do projeto;
- **Achado 2:** o projeto básico não apresenta os elementos mínimos para a adequada execução do serviço de instalação de sistema de geração de energia solar fotovoltaica;
- **Achado 3:** deficiência nos elementos do projeto básico;
- **Achado 4:** irregularidades nos elementos do projeto básico para construção das unidades adaptadas para pessoas com deficiências (PCD);
- **Achado 5:** incompatibilidades nos elementos do projeto básico.

Ao final, requereu a expedição de medida cautelar para impor as determinações relacionadas a cada achado, e, no mérito, a confirmação da tutela antecipada e o monitoramento do seu cumprimento, com aplicação de multa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

administrativa, por cinco vezes, ao Sr. Rodrigo Araújo Rodrigues, Secretário Municipal de Obras Públicas (peças 2 a 12).

Distribuído o expediente, determinou-se à unidade representante que esclarecesse a tempestividade e adequação da medida cautelar proposta, em virtude do lapso temporal decorrido desde a abertura do certame, assim como que apresentasse informações sobre a execução contratual, essenciais ao exame da tutela de urgência (peça 16). Em atendimento, a unidade consignou suas razões na Informação nº 29/23 (peça 18).

Ato contínuo, facultou-se a manifestação preliminar dos representados (peça 19), os quais acostaram petição conjunta, acompanhada de documentos (peças 23 a 29 e 31 a 32).

A necessidade de confronto dos elementos fáticos enumerados pelos representados ensejou nova remessa do feito à CAUD, para manifestação quanto à manutenção dos requisitos à tutela cautelar, bem como exame quanto à eventual perda do objeto da Representação, ainda que parcial (peça 33).

A unidade de fiscalização registrou, na Instrução nº 4/23 (peça 35), o saneamento parcial das irregularidades aventadas, manifestando-se pela permanência das determinações e pela manutenção dos pressupostos à medida cautelar.

Pelo Despacho nº 1263/23 (peça 36), a Representação foi recebida, sendo indeferida a medida cautelar. Na oportunidade, determinou-se a citação dos representados e a intimação, na condição de terceiros interessados, do Coordenador Geral da UTAG, Sr Marcio Teixeira, do Coordenador do Programa de Gestão de Risco Climático Bairro Novo do Caximba, Sr. Paulo Roberto Socher, e da empresa contratada, Sial Construções Civis Ltda.

Cumpridas as comunicações processuais (peças 37 a 51, 55 a 56 e 62 a 63), a interessada Sial apresentou manifestação, asseverando que o contrato estabelecido prevê unicamente a execução dos projetos antes elaborados pela Prefeitura, de modo que as irregularidades não lhe são imputáveis. Ademais, aduziu que o achado 1 lhe impõe prejuízos na execução contratual, ao passo que os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

achados 2, 3 e 4 estão sendo regularizados e o achado 5 é objeto de aditivo. Também apresentou informações quanto ao cronograma da obra (peças 53 e 54).

Os representados ofertaram contraditório conjunto (peças 58 e 60), em que reiteraram os termos da manifestação preliminar e teceram novas considerações, de modo a demonstrar a regularização dos achados enumerados.

O Sr. Paulo Roberto Socher aderiu às manifestações do Município de Curitiba, por meio da petição à peça 65.

Remetido o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, posicionou-se a unidade técnica pela necessidade de oitiva da Coordenadoria de Auditorias quanto aos achados 1, 3 e 5, por envolverem questões técnicas de engenharia. Em relação ao achado 2, concluiu que as razões apresentadas pelo Município não afastam a necessidade de imposição da determinação aventada pela unidade representante. E, quanto ao achado 4, manifestou-se pela expedição das determinações 4.2, 4.3 e 4.4 da petição inicial (peça 67).

Os autos seguiram à CAUD e foram, ato contínuo, recambiados à Coordenadoria de Obras Públicas – COP, com prévia ciência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, haja vista aquela unidade não mais contar com engenheiros em seus quadros (peças 68 e 69).

A COP, mediante a Instrução nº 14/24 (peça 70), resumiu o resultado de sua análise nas seguintes conclusões:

- **Irregularidade 1**: Quantitativos da planilha orçamentária incompatíveis com os quantitativos de projeto.

  Análise: Irregularidade e determinação 1.1 relativas à casa Dupla e ao sobrado Comercial mantidas e irregularidades dos itens de micro drenagem, pavimentação e paisagismo afastados; ou seja, irregularidade parcialmente sanada e determinação parcialmente implementada.
- **Irregularidade 2**: O projeto básico não traz os elementos mínimos para a adequada execução do serviço de instalação de sistema de geração de energia solar fotovoltaica.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

Análise: Irregularidade não sanada e determinação 2.1 não implementada.

- **Irregularidade 3**: Deficiência nos elementos do projeto básico.
  Análise: Irregularidade sanada e determinação 3.1 implementada.
- **Irregularidade 4**: Deficiência nos elementos do projeto básico na construção das unidades adaptadas para pessoas com deficiências – PCD's.
  Análise: Irregularidade e determinações parcialmente sanadas e implementadas, com permanência das determinações 4.2 e 4.4 e das condições "ii" e "iv" da irregularidade, ficando sanadas as condições "i" e "iii" e implementadas as determinações 4.1 e 4.3.
- **Irregularidade 5**: Incompatibilidade nos elementos do projeto básico.
  Análise: Irregularidade sanada e determinação 5.1 implementada.

A CGM endossou o posicionamento da COP, manifestando-se pela procedência parcial da Representação, com a expedição das determinações 1.1, 2.1, 4.2 e 4.4 (peça 71).

O entendimento das unidades técnicas desta Corte foi secundado pelo Ministério Público de Contas (peça 72).

É o relatório.

2. Inicialmente, conforme alertado na decisão de recebimento da presente Representação (peça 36, fl. 7), convém ressaltar que, no curso da instrução processual, foram empreendidas diversas medidas para saneamento voluntário das falhas apontadas pela unidade de fiscalização. Essa circunstância torna prejudicado o exame de mérito quanto aos achados que vieram a ser regularizados, na medida em que a pretensão deste expediente consistia especificamente na imposição de determinações para essa finalidade.

Consoante a análise técnica da COP, os achados 3 e 5 foram plenamente regularizados, mediante o implemento das determinações almejadas na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

petição inicial. Assim, a Representação perdeu objeto quanto a esses pontos, sendo desnecessária qualquer cominação do Tribunal Pleno em relação a esses achados.

Quanto às demais irregularidades aventadas, não obstante, em que houve indicativo de regularização parcial, é preciso um exame mais detalhado.

Na Representação (peça 3), apontou-se que o achado 1 contemplava diferenças entre os quantitativos da planilha orçamentária e os do projeto para os itens relativos ao sobrado comercial, à casa dupla, e à tubulação de micro drenagem. Segundo a apuração da unidade representante, tais divergências resultaram, no planejamento do processo licitatório, no subdimensionamento de serviços a serem executados em R$ 1.150.128,92.

Ainda previamente ao recebimento da Representação, a manifestação preliminar dos representados consignou a realização das devidas atualizações no projeto estrutural das habitações, de forma que a compatibilização do quantitativo da planilha orçamentária ocorreria no momento oportuno. E, quanto à micro drenagem, noticiou a tramitação do aditamento contratual à época (peça 24).

Por esse motivo, a unidade de fiscalização indicou a carência das planilhas orçamentárias para apurar os ajustes realizados, mas se pronunciou pela possibilidade de regularização do item quanto às tubulações de micro drenagem assim que restasse formalizado o termo aditivo (peça 35).

Já na fase processual, os representados resumiram-se a afirmar que as irregularidades seriam sanadas mediante tratativas administrativas, remetendo *link* de acesso para o Termo Aditivo ao Contrato nº 24.964/01 (peça 58). Referido endereço eletrônico contempla, além do próprio aditamento, da nota de empenho e da ordem de serviço, a memória de cálculo das modificações contratuais implementadas[1].

O exame técnico da COP redundou, sem embargo, na manutenção do entendimento da CAUD quanto à insuficiência das informações apresentadas, especificamente quanto à apontada divergência dos quantitativos entre os projetos estruturais da casa dupla e do sobrado comercial. E, no que se refere aos serviços

[1] https://tuvrheinlandbrasil-my.sharepoint.com/personal/tuv_encibra_tuvrheinlandbrasil_onmicrosoft_com/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Ftuv%5Fencibra%5Ftuvrheinlandbrasil%5Fonmicrosoft%5Fcom%2FDocuments%2F%5BAFD%5D%20Fases%201%20e%202%20%28Evid%C3%AAncias%20TCE%2DPR%29%2FAchado%2001%20%2D%20Termo%20Aditivo%2001&ga=1 Acesso em 17/09/2024.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

de micro drenagem, consignou "*que foram realizadas modificações no projeto e não foi possível identificá-lo nos autos, ficando impossibilitada a análise da regularidade do aditivo*" (peça 70).

Assim, ponderou pela regularização parcial do achado, mantendo-se a determinação inicialmente proposta quanto aos itens que persistem no projeto executivo.

A análise empreendida pela unidade instrutiva está correta. Muito embora a Administração tenha evidenciado a formalização do termo aditivo, verifica-se, dos documentos apresentados, que não há qualquer informação a propósito dos quantitativos apurados como divergentes pela unidade de fiscalização. Tal circunstância denota a ausência de certeza sobre as quantidades a serem executadas, podendo ensejar falhas e controvérsias na execução contratual.

Nesse pressuposto, o argumento, antes indicado para indeferir a medida cautelar (peça 36), de que o regime de execução contratual é o de empreitada por preço unitário, não desnatura a obrigação de correspondência entre os itens a serem executados e os valores estimados pelo poder público.

Naquela oportunidade, observou-se que, em virtude desse regime de execução, eventuais variações quantitativas poderiam "*ser sanadas ao longo da execução contratual sem implicarem dano ao erário*" – o que afastaria, portanto, o requisito de perigo na demora para o provimento desta Corte de Contas. Em momento algum, porém, rejeitou-se o achado sob esse fundamento.

Veja-se, aliás, que a própria contratada Sial, na qualidade de terceira interessada, aduziu perante esta Corte que "já executou uma quantidade maior do que recebeu" (peça 53), circunstância que deve ser devidamente apurada pela Administração, de modo a resguardar o erário e o correto adimplemento das obrigações pactuadas.

Assim, conforme os pareceres uníssonos, deve-se reputar parcialmente procedente o achado 1, impondo-se a determinação de realizar a adequação de quantidades de serviços em planilha orçamentária revisada, especialmente para os itens relativos à casa dupla e ao sobrado comercial, promovendo-se os eventuais aditamentos que sejam necessários.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

Já em relação ao achado 2, a Representação (peça 3) originalmente descreveu as constatações do acompanhamento, consistentes na ausência de projeto específico para o sistema de energia fotovoltaica, de dimensionamento do sistema e memorial de cálculo das unidades de microgeradores, bem como de estudo de viabilidade técnica e econômica. Além disso, consignou, na etapa de fiscalização, a diferença entre o quantitativo orçado e o previsto na planilha orçamentária, desconsiderando o efeito de economia de escala.

A síntese da irregularidade, na perspectiva da unidade, corresponderia à falta do estudo técnico preliminar, motivo pelo qual requereu a expedição de determinação para que a Administração o elaborasse, com os elementos[2] indicados na petição inicial.

A manifestação preliminar dos representados objetivou justificar cada um dos requisitos do estudo de viabilidade técnica e econômica, não se ocupando da sua elaboração ou de questionar a sua necessidade propriamente. Ademais, sustentou-se naquela oportunidade que a CAUD havia intentado modificar a implementação das suas políticas públicas de inclusão social e de proteção ambiental, cujos termos foram pactuados no contrato de financiamento (peça 24).

A unidade de fiscalização observou que o achado evidenciava uma lacuna de informações pela falta de detalhamento nos estudos preliminares, mas ponderou que "*parte das extensas argumentações e justificativas técnicas, econômicas, sociais, legislativas e ambientais apresentadas pelo jurisdicionado poderiam compor o Estudo Técnico Preliminar, com devido recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica- ART do responsável técnico e emissão do ato de aprovação pelo gestor responsável*" (peça 35).

[2] i. Objetivo geral e específico da implantação do sistema de geração de energia fotovoltaica; ii. Requisitos mínimos necessários para adequado funcionamento do sistema, como licenças, autorizações, homologações, adequação das instalações elétricas etc.; iii. Dimensionamento do sistema de geração de energia fotovoltaica, considerando variáveis como consumo médio familiar mensal esperado, tempo incidência de radiação solar, possibilidade de sombreamento ocasionado pela platibanda e representação gráfica da disposição dos painéis (módulos); iv. Análise da viabilidade econômica considerando os subsídios existentes, como a Tarifa Social de Energia Elétrica (programa do Governo Federal) e Energia Solidária (programa de Governo Estadual), os custos de manutenção e capacidade de arcá-los pelos moradores reassentados, considerando as suas precárias condições econômicas; v. Justificativa técnica e econômica pela opção em instalação de sistema de energia solar fotovoltaica individualizada por unidade habitacional em detrimento de instalação de uma usina de geração de energia solar fotovoltaica; vi. Necessidade de conscientização dos moradores reassentados quanto à utilização correta e realização da manutenção periódica do sistema; vii. Atuação do poder público na fiscalização da utilização correta dos equipamentos e da realização da manutenção periódica, bem como em inibir a depredação, remoção e venda dos equipamentos do sistema; viii. Apresentação do parecer técnico conclusivo do responsável pelo Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico com recolhimento do ART- Anotação de Responsabilidade Técnica; e ix. Decisão formal, do gestor responsável, pela adoção ou rejeição da implantação do sistema de geração de energia fotovoltaica.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

No exercício do contraditório, os representados arguiram, em adição aos argumentos anteriormente expostos, a desnecessidade de elaboração de projeto específico e de dimensionamento do sistema de geração fotovoltaica, na medida em que se trata de equipamentos a serem instalados na obra, cujos quantitativos já integram a planilha orçamentária (peça 58).

A avaliação técnica da CGM considerou que as explicações do Município não afastam a necessidade de realização do estudo técnico preliminar para implantação do sistema de geração de energia solar fotovoltaica, nos termos pleiteados na Representação (peça 67).

Especificamente neste ponto, divirjo das conclusões da instrução, entendendo desnecessária a apresentação do almejado estudo técnico preliminar no curso da execução contratual.

Muito embora seja adequada a interpretação das unidades técnicas de que, mesmo sob a égide da Lei nº 8.666/1993, o ordenamento jurídico já contemplava mecanismos de planejamento das contratações públicas[3], não se pode abdicar do caráter instrumental de tais expedientes, como forma de orientar e fundamentar a decisão do gestor.

No presente caso, como exposto na decisão que indeferiu a medida cautelar (peça 36), constata-se a especial circunstância de que a deliberação pela instalação dos sistemas de geração de energia solar fotovoltaica foi negociada diretamente com o organismo financiador externo, o que inverte a lógica a respeito da tomada de decisão.

De outro lado, como reconheceu a própria unidade representante, a Administração ocupou-se, neste expediente, de apresentar as justificativas técnicas para as escolhas discricionárias relacionadas à concepção do sistema, o que evidencia a existência de critérios para alcançar as metas estabelecidas no contrato de financiamento e nas políticas públicas pertinentes à inclusão social e à proteção ambiental. Ainda que sem observar o rigor formal pretendido na petição inicial, é

[3] Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)
X - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos **estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

possível compreender, portanto, que os representados vieram a suprir o apontamento.

E, além disso, releva salientar que, conforme a manifestação da UTAG no curso do processo fiscalizatório preparatório (peça 5, fl. 652), o "*item contido na planilha orçamentária refere-se ao projeto, ART, documentos técnicos necessários para aprovação junto a COPEL, fornecimento e instalação*". Tal informação corrobora aquela apresentada no contraditório (peça 58), no sentido de que "*os painéis não necessitam de projeto prévio pois se trata de um equipamento, quem realiza o dimensionamento e a instalação é a Licitante Contratada ou o terceirizado que a mesma designar para tal função*".

Nessa exata medida, seria absolutamente inócua qualquer determinação desta Corte de Contas para a elaboração do estudo técnico preliminar a menos de seis meses do término da vigência contratual[4]. Isso porque sua feitura não redundaria em qualquer modificação dos pressupostos técnicos previstos para a execução da obra, nem aproveitaria para orientar a decisão do gestor ou ampliar a competitividade no certame.

Destarte, deixo de acolher a determinação proposta pela unidade representante.

Com relação ao achado 4, que trata de irregularidades nos elementos do projeto básico na construção das unidades adaptadas para pessoas com deficiência, a Representação enumerou quatro falhas: *i)* falta de indicação do resultado do mapeamento e cadastramento das famílias que ocuparão essas habitações; *ii)* ausência de informação da quantidade exata de unidades adaptadas nos memoriais descritivos; *iii)* não disponibilização do projeto para instalação de equipamentos; e *iv)* falta de justificativa para instalação de equipamentos de acessibilidade em todas as unidades habitacionais térreas, representando cerca de 50% do total (peça 3). A cada irregularidade corresponde uma proposta de determinação.

Em sua manifestação preliminar (peça 24), os representados argumentaram a contradição entre os itens *ii* e *iv*, pois a discriminação das quantidades estaria atendida pela planilha orçamentária. Encaminharam, outrossim,

[4] Conforme a Cláusula Segunda do Termo Aditivo ao Contrato nº 24.964/01, o ajuste encontra-se vigente até 27/02/2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

o projeto arquitetônico dos equipamentos de acessibilidade, com vistas a sanar o item *iii*. E, quanto ao quantitativo de unidades adaptadas, arguiu tratar-se de edificação multifamiliar, o que atrairia o regime do Decreto nº 5.296/2004, impondo a acessibilidade para todas as unidades no piso térreo.

A unidade de fiscalização acolheu, previamente ao recebimento da Representação, apenas as razões relativas ao item *iii*. Referiu, nesse propósito, que os dados apresentados pelo Município não possibilitam a identificação do percentual necessário de casas térreas adaptadas com acessórios (peça 35).

No contraditório (peça 58), os representados reiteraram suas razões, afirmando, em relação ao item *ii*, que inexiste obrigatoriedade de previsão de quantidades no memorial descritivo do projeto, haja vista que a planilha orçamentária já as contempla. Ademais, reiterou que os documentos do projeto e as justificativas técnicas fornecidas indicam que todas as unidades térreas têm previsão de adaptação – o que se fundamentaria na Lei nº 13.146/2015 e nos Decretos nºs 9.451/2018 e 5.296/2004. Apresentou, também, planilha demonstrativa com o percentual efetivo de pessoas que receberão unidades adaptadas. E, ainda, argumentou que, por se tratar de empreitada por preço unitário, não haverá desembolso a maior, sendo contempladas as efetivas necessidades da comunidade beneficiária da moradia de interesse social.

O exame técnico da CGM, embora tenha reconhecido que o Município esclareceu o mapeamento da situação das famílias a serem contempladas com as unidades adaptadas, limitou-se a recomendar a expedição das determinações propostas na petição inicial (peça 67). A COP, por sua vez, sintetizando as manifestações da CAUD, na etapa pré-processual, e da CGM, manifestou-se pela manutenção das determinações 4.2[5] e 4.4[6] (peça 70).

Conforme observaram as unidades técnicas desta Corte, os representados trouxeram à colação os dados atinentes ao levantamento das necessidades para ocupação das residências adaptadas, cujo percentual mostra-se aquém daquele previsto para a execução da obra. Justificaram, ademais, que se

[5] Realizar a revisão do memorial descritivo, contemplando o quantitativo de unidades habitacionais adaptadas para uso de pessoas com deficiência, detalhando as adaptações necessárias para diferentes níveis de necessidade, acompanhado com devidas justificativas técnicas.
[6] Realizar a revisão da planilha orçamentária contemplando o quantitativo de instalação de equipamentos para PcD's previsto no mapeamento realizado e, em caso de alterações quantitativas futuras, utilizar-se de instrumentos previstos em lei, como a emissão de aditivos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

trata de número variável, que deve ser apurado à medida que as unidades sejam entregues.

Dessa forma, para os propósitos da Representação formulada, deve-se reputar sanada a falta.

Já em relação ao percentual previsto, os representados indicam a aderência à legislação que tutela as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, fato em relação ao qual a instrução não se opôs. Em face da literalidade do art. 28, II do Decreto nº 5.296/2004[7] e da ausência de elementos nos autos que permitam concluir de modo diverso, há de se acolher as razões apresentadas – o que afasta, portanto, a irregularidade *iv* e a incidência da determinação 4.4.

Nada obstante essa conclusão, e ainda que seja plausível o entendimento de que a indicação de quantitativos na planilha orçamentária dispensaria sua previsão no memorial descritivo, fato é que este último documento deve formalmente contemplar a descrição detalhada do objeto projetado, com as soluções técnicas adotadas, acompanhadas das respectivas justificativas[8]. Assim, faz-se necessária a imposição da determinação 4.2, de modo que o Município detalhe as justificativas técnicas quanto às quantidades propostas para o projeto.

Finalmente, quanto às multas administrativas requeridas na petição inicial, deixo de aplicá-las, por evidenciar desproporção entre sua incidência e as condutas impugnadas. Além disso, a postura do agente público no curso da instrução redundou no atendimento a grande parte dos apontamentos iniciais, o que reforça sua postura colaborativa com a resolução das supostas falhas encontradas no processo de fiscalização.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **parcialmente procedente** a presente Representação, de modo a impor ao Município de Curitiba, pelo seu Prefeito Municipal e pelo Secretário Municipal de

[7] Art. 28. Na habitação de interesse social, deverão ser promovidas as seguintes ações para assegurar as condições de acessibilidade dos empreendimentos:
(...)
II - no caso de edificação multifamiliar, **execução das unidades habitacionais acessíveis no piso térreo** e acessíveis ou adaptáveis quando nos demais pisos;

[8] Conforme o art. 6º, IX, "b" da Lei nº 8.666/1993.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

Obras, e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, pelo seu Presidente, as seguintes **determinações**, a serem cumpridas no prazo de 90 (noventa) dias:

3.1. Realizar a adequação de quantidades de serviços em planilha orçamentária revisada, especialmente para os itens relativos à casa dupla e ao sobrado comercial, promovendo-se os eventuais aditamentos que sejam necessários;

3.2. Realizar a revisão do memorial descritivo, contemplando o quantitativo de unidades habitacionais adaptadas para uso de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, detalhando as adaptações necessárias para diferentes níveis de necessidade, acompanhado das devidas justificativas técnicas.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação proposta pela **Coordenadoria de Auditorias (CAUD) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná** como resultado das irregularidades detectadas em fiscalização de acompanhamento de edital, no âmbito da Diretriz nº 13 do PAF 2022 - Edital nº CP SDP/003/2022-SMOP/OPE-AFD.

A Representação foi proposta contra o **Município de Curitiba, o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (IPPUC), o Prefeito de Curitiba, Rafael Valdomiro Greca de Macedo (mandato 2017-2024), o Secretário Municipal de Obras Públicas, Rodrigo Araújo Rodrigues, e o Presidente do IPPUC, Luiz Fernando de Souza Jamur**.

As Unidades Técnicas identificaram as seguintes irregularidades e determinações:

> **Irregularidade 1:** Quantitativos da planilha orçamentária incompatíveis com os quantitativos de projeto.
>
> **Determinação 1.1:** Realizar o procedimento administrativo para avaliar, através de parecer jurídico, a viabilidade de realizar a compatibilização de quantidades entre o previsto na planilha

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

orçamentária do Edital CP SDP/003/2022-SMOP/OPE-AFD e as indicadas em projetos, conforme apresentado nas tabelas 5, 8 e 10, constantes no Relatório de Fiscalização Nº 23/2022, considerando o exposto nos itens 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9 do acórdão 1977/2013-Pleno- TCU, e, se for o caso, compatibilizar os quantitativos de serviços em planilha orçamentária revisada.

Irregularidade 2: O projeto básico não traz os elementos mínimos para a adequada execução do serviço de instalação de sistema de geração de energia solar fotovoltaica.

Determinação 2.1: Elaborar e apresentar ao Tribunal de Contas o estudo técnico preliminar (Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico) da implantação do sistema de geração de energia elétrico fotovoltaico.

Irregularidade 4: Deficiência nos elementos do projeto básico na construção das unidades adaptadas para pessoas com deficiências - PCD's.

Determinação 4.2: Realizar a revisão do memorial descritivo, contemplando o quantitativo de unidades habitacionais adaptadas para uso de pessoas com deficiência, detalhando as adaptações necessárias para diferentes níveis de necessidade, acompanhado com devidas justificativas técnicas.

Determinação 4.4: Realizar a revisão da planilha orçamentária contemplando o quantitativo de instalação de equipamentos para PcD's previsto no mapeamento realizado e, em caso de alterações quantitativas futuras, utilizar-se de instrumentos previstos em lei, como a emissão de aditivos.

O relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, proferiu voto julgando parcialmente procedente a representação, e expedindo as determinações 1.1 e 4.2.

Em que pese o voto do relator, **divirjo**.

Trata-se de divergência proposta com a finalidade de adicionar encaminhamentos.

A determinação 1.1, decorrente da irregularidade 1, restou assim redigida na parte dispositiva do voto (renumerada para 3.1):

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

> 3.1. Realizar a adequação de quantidades de serviços em planilha orçamentária revisada, especialmente para os itens relativos à casa dupla e ao sobrado comercial, promovendo-se os eventuais aditamentos que sejam necessários;

Deve ser adicionado à referida determinação **a vedação ao aumento do valor do contrato**.

Afinal, a divergência entre os quantitativos expostos na planilha orçamentária em cotejo com os quantitativos do projeto não significa evento superveniente, nem alteração unilateral do contrato, causas típicas para aditivos.

Nesses termos, a determinação constante do dispositivo deve constar com a seguinte redação:

> 3.1. Realizar a adequação de quantidades de serviços em planilha orçamentária revisada, especialmente para os itens relativos à casa dupla e ao sobrado comercial, promovendo-se os eventuais aditamentos que sejam necessários**, vedado o aumento do valor do contrato**;

Além desse acréscimo, proponho a instauração de tomada de contas extraordinária a respeito de outras duas irregularidades.

Pois bem, a licitação em questão deveria ter observado a Lei 14.133/21.

Embora se trate de contratação financiada por agência estrangeira (Agência Francesa de Desenvolvimento), atraindo, assim, a aplicação do art. 1º, § 3º, da Lei 14.133/21[9], dispositivo que autoriza a utilização na licitação de "condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das

[9] § 3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem ser admitidas: [...]
II - condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:
a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;
b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;
c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;
§ 4º A documentação encaminhada ao Senado Federal para autorização do empréstimo de que trata o § 3º deste artigo deverá fazer referência às condições contratuais que incidam na hipótese do referido parágrafo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

agências" essa circunstância não inibe a vigência dos dispositivos nacionais da lei de licitações que não conflitem com as condições constantes das normas.

A respeito, ensina Marçal Justen Filho, em seu *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*, p. 57: "As normas da Lei 14.133/21 serão adotadas sempre que não se configurarem como incompatíveis com a disciplina prevista no contrato de financiamento ou de doação."

Portanto, deveria ter sido elaborado Estudo Técnico Preliminar, conforme art. 6º, XX, art. 18, I e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/21.

Embora a CAUD tenha considerado (peça 4, p. 38) que o documento de peça 6 servisse como Estudo Técnico Preliminar, nota-se que ele não tem o conteúdo mínimo previsto art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/21.

Por relevante, destaco que o documento não apresenta as "justificativas para o parcelamento ou não da contratação".

Vislumbro que o serviço contratado envolve ao menos três "macro etapas" que poderiam, em tese, ser parceladas, no caso, i) sistema de infraestrutura viária; ii) micro drenagem urbana; e iii) habitação (edificações habitacionais e comerciais). Apesar disso, a sua contratação foi aglutinada em licitação única sem nenhum parcelamento em lotes (peça 5).

Portanto, faltou estudo prévio examinando as vantagens e desvantagens relacionadas ao parcelamento ou não do objeto.

Consequentemente, a licitação foi realizada, tendo se sagrado vencedora empresa de engenharia que ofereceu desconto de 2,5% (R$ 4.202.066,91) sobre o valor previsto em edital, de R$ 168.035.745,88.

A proposta da empresa contratada foi de R$ 163.833.678,97.

A aglutinação do objeto pode ter contribuído para a restrição à competitividade, inibindo que propostas mais vantajosas tivessem sido contratadas.

Assim, agregam-se duas irregularidades àquelas constatadas: a) a falta de prévia elaboração de estudo técnico preliminar da contratação, com o conteúdo mínimo legal; e b) a injustificada aglutinação do objeto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

Pelo exposto, com amparo no art. 236, III, e IV, do Regimento Interno do TCE/PR, voto pela instauração de tomada de contas extraordinária.

Nos termos da fundamentação, **VOTO** para acrescentar a vedação ao aumento do valor do contrato e para propor a instauração de tomada de contas extraordinária a fim de apurar as irregularidades: a) falta de prévia elaboração de estudo técnico preliminar da contratação, com o conteúdo mínimo legal; e b) injustificada aglutinação do objeto.

Em razão do exposto, encaminho o seguinte dispositivo:

3. Julgo parcialmente procedente a presente Representação, de modo a:

3.1. Expedir ao Município de Curitiba, pelo seu Prefeito Municipal e pelo Secretário Municipal de Obras, e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, pelo seu Presidente, as seguintes determinações, a serem cumpridas no prazo de 90 (noventa) dias:

3.1.1 Realizar a adequação de quantidades de serviços em planilha orçamentária revisada, especialmente para os itens relativos à casa dupla e ao sobrado comercial, promovendo-se os eventuais aditamentos que sejam necessários**, vedado o aumento do valor do contrato**;

3.1.2 Realizar a revisão do memorial descritivo, contemplando o quantitativo de unidades habitacionais adaptadas para uso de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, detalhando as adaptações necessárias para diferentes níveis de necessidade, acompanhado das devidas justificativas técnicas.

3.2. Com amparo no art. 236, III, e IV, do Regimento Interno do TCE/PR, instaurar Tomada de Contas Extraordinária a fim de apurar as irregularidades: a) falta de prévia elaboração de estudo técnico preliminar; e b) injustificada aglutinação do objeto, tendo como interessados e responsáveis as mesmas entidades e gestores que constaram da autuação da Representação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

IV - MANIFESTAÇÕES REGISTRADAS EM SESSÃO

Na presente sessão virtual de julgamento, o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, registrou na página de votação, em 12.02.2025: “Pondero, por oportuno, que a inclusão da vedação de aumento contratual à determinação é recomendável, mas não indispensável, levando-se em conta o ônus envolvido na tramitação de novo processo para discutir questões já ponderadas no presente feito”.

E, nesta mesma sessão, o Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Gabriel Guy Léger, registou na página de votação, em 13.02.2025: “Diante da alteração de gestão, tanto do Município (Prefeito Eduardo Pimentel) quanto do IPPUC (Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme), sugere-se a prévia inclusão dos mesmos como representantes das respectivas entidades, a fim de que essas entidades sejam regularmente intimadas da decisão que vier a ser proferida por essa Corte”.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Julgar **procedente em parte** a presente Representação, de modo a impor ao Município de Curitiba, pelo seu Prefeito Municipal e pelo Secretário Municipal de Obras, e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, pelo seu Presidente, as seguintes **determinações**, a serem cumpridas no prazo de 90 (noventa) dias:

*(i)*realizar a adequação de quantidades de serviços em planilha orçamentária revisada, especialmente para os itens relativos à casa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD

dupla e ao sobrado comercial, promovendo-se os eventuais aditamentos que sejam necessários;

*(ii)*realizar a revisão do memorial descritivo, contemplando o quantitativo de unidades habitacionais adaptadas para uso de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, detalhando as adaptações necessárias para diferentes níveis de necessidade, acompanhado das devidas justificativas técnicas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pela procedência parcial para acrescer à proposta, a instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

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

Plenário Virtual, 13 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.1HHD