TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	124221/21
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ATHAYDE FERREIRA DOS SANTOS NETO, CARLOS CLAUDIO MILITAO, CLAUDIO STABILE, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, JUAREZ ANTONIO WOLLZ, LARISSA CIRINO MILANI, PAULO ALBERTO DEDAVID, PEDRO DAVID, VALDIR ROMAO, WILSON BLEY LIPSKI, WILSON DE MORAES SEIXAS JUNIOR EIRELI
ADVOGADO / PROCURADOR	ADRIANO MARCOS MARCON, ALTHAIR FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR, ANA CLAUDIA GRIGGIO, ANDRE LUIZ SCUSSIATO FARIAS, BARBARA DE SOUZA FENLEY KRAUSE, BRUNO GOFMAN, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, ELIZABET NASCIMENTO POLLI, FABIANA DE ALMEIDA PASQUOTTO, FERNANDA BENDER COLLODEL, FERNANDO BLASZKOWSKI, FERNANDO GUSTAVO KNOERR, FERNANDO MASSARDO, FILIPE EMANUEL NEVES DA SILVA, FRANCYANE HANSEN FERREIRA, GIANNY VANESKA GATTI FELIX, INÁCIO HIDEO SANO, IVO KRAESKI, IZABELI DOMBROSKI, JANCELINE LABEGALINI SOARES, JOAO PAULO DE PAULA KIRSCH, JOELMA SILVIA SANTOS PINTO, JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA, JOSIANE BECKER, JULIANA FAGUNDES KRINSKI, JULIANA MORAIS, KATIA CRISTINA GRACIANO JASTALE, LARISSA RAMOS PONTONI, LORENA MORO DOMINGOS DAL MOLIN, LUCIANO SILVA DE LIMA, LUIS FERNANDO LOPES DE OLIVEIRA, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MARIA LUCIA DEMETRIO SPARAGA, MARIELZA FORNACIARI BLOOT, MARINA ELISE COSTA DAL LIN, MAURICI ANTONIO RUY, MAYRA DE SOUZA SCREMIN, MOEMA REFFO SUCKOW, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, PEDRO MARCIO GRABICOSKI, RAFAEL FRANCO ZAZE, RAFAEL STEC TOLEDO, RAQUEL CANCIO FENDRICH TESSARI, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, RODRIGO VIEIRA ROCHA, RUBIA MARA CAMANA, SAMIR WINTER, SANDRO MARCELO GRABICOSKI, VIVIANE COELHO DE SELLOS KNOERR
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2480/26 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. Licitação e contrato de obra pública. Realização de readequações e melhorias no sistema de abastecimento de água de municípios. Falhas na

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

fase de planejamento. Ausência de projeto básico e executivo adequados. Execução contratual irregular. Pagamento de serviços excedentes e extracontratuais sem formalização. Execução parcial do objeto. Ausência de controle de fiscalização. Inexistência de diário de obras regular. Pagamentos indevidos. Configuração de dano ao erário. Responsabilização do gestor e fiscal do contrato. Responsabilidade solidária da empresa contratada. Aplicação da LINDB. Afastamento de responsabilidade de agentes sem dolo ou erro grosseiro. Procedência parcial. Multas. Determinações. Ressarcimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária proposta pela 2ª Inspetoria de Controle Externo deste Tribunal em face da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, em decorrência de graves irregularidades identificadas na Licitação n.º 494/2018, conduzida sob o regime de empreitada por preço unitário e critério de julgamento de maior desconto, bem como na subsequente execução e gestão do Contrato n.º 34.401/2019, firmado com a empresa WL Moraes Seixas – Construtora de Obras Ltda.

O objeto do certame consistia na execução de obras de reabilitação e melhorias no Sistema de Abastecimento de Água (SAA) dos municípios de Santo Antônio da Platina, Ibaiti e Joaquim Távora, com um valor máximo estipulado em R$ 2.276.322,87. A proposta vencedora foi de R$ 1.500.000,00. Contudo, a análise da Inspetoria revela que o processo, desde sua origem, foi marcado por uma manifesta insuficiência de elementos técnicos e legais essenciais, o que teria comprometido irremediavelmente tanto a legalidade da licitação quanto a eficiência e a economicidade da execução contratual, resultando em prejuízo à companhia estatal.

A Inspetoria aponta que a SANEPAR falhou em cumprir preceitos fundamentais da legislação de licitações e das boas práticas de engenharia, principalmente ao não elaborar um projeto básico completo e adequado. Em seu lugar, a Inspetoria revela que foi elaborado termo de referência acompanhado de dados fragmentados, orçamentos defasados e informações imprecisas sobre o objeto. Como consequência direta dessa falha original, a obra foi iniciada e

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

executada sem o indispensável projeto executivo, tornando a gestão do contrato desordenada, descontínua e suscetível a uma série de novas e expressivas ilegalidades.

Essas deficiências na fase de planejamento, segundo a Inspetoria, desencadearam um ciclo de problemas na execução contratual, incluindo a celebração de um oneroso termo aditivo de quase 40%, a realização de pagamentos por serviços sem cobertura contratual e a execução incompleta do objeto inicialmente previsto.

Como se verifica na peça inaugural, a Inspetoria detalhou as irregularidades em dois grupos: as atinentes à fase do certame e as relativas à gestão contratual.

No primeiro grupo, foram destacadas a ausência de projeto básico adequado e a consequente imprecisão do objeto licitado; as irregularidades no cronograma físico-financeiro, que foi elaborado de forma genérica, prevendo distribuição igualitária da execução ao longo do prazo contratual, em descompasso com a realidade da obra; e as irregularidades nos orçamentos que fundamentaram a licitação, marcadas pela ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), pela falta de individualização dos custos por localidade e pela utilização de uma tabela de preços desatualizada.

No segundo grupo, relativo à gestão e fiscalização contratual, a 2ª ICE apontou a ilegalidade decorrente da execução das obras sem prévio projeto executivo, o que resultou em improvisação e descontrole da execução contratual. Em decorrência desse cenário de falhas de planejamento, a fiscalização identificou a execução e o pagamento de itens/serviços excedentes e extracontratuais sem o devido amparo formal ou termo aditivo, no montante aproximado de 62,58% do valor faturado no contrato original, o que, para a unidade técnica, descaracterizou o objeto licitado e violou o dever de licitar. A Inspetoria também destacou as irregularidades no 1º Termo Aditivo, formalizado apenas em 08/04/2020, que acrescentou 39,84% (R$ 643.996,32) ao valor do contrato e prorrogou o prazo em 120 dias, mas persistiu em deficiências de detalhamento e no pagamento de itens não previstos no próprio aditivo.

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

Além disso, a Inspetoria verificou irregularidades no pagamento de itens acima da tabela de referência orçamentária da SANEPAR, sem aplicação do desconto de 34,10% obtido na licitação, e a incorporação de reajuste de preços de forma irregular, apontando prejuízo ao erário no montante de R$ 375.005,61. Por fim, foram apontadas falhas na gestão e fiscalização do contrato, com a inobservância do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da Companhia e a ausência do Boletim Diário de Obras (BDO) na execução do 1º Termo Aditivo, além da inexistência de termo de recebimento definitivo da obra regular.

Em razão dessas irregularidades, a 2ªICE indicou como responsáveis a SANEPAR, o Diretor Presidente (*Claudio Stabile*), o Diretor de Operações (*Paulo Alberto Dedavid*), os Gerentes Regionais de Santo Antônio da Platina à época (*Valdir Romão e Juarez Antônio Wollz*), o Engenheiro Civil da Gerência GRLC (*Atahyde Ferreira dos Santos Neto*), a Técnica em Edificações da GRSP (*Larissa Cirino Milani*), o Técnico em Edificações da GRSP/fiscal do contrato (*Pedro David*), o Técnico em Edificações da Coordenação de Adm. e Preços – GAQS (*Carlos Claudio Militão*), e a empresa contratada (WL Moraes Seixas – Construtora de Obras Ltda.).

Ao final, propôs a condenação individual ao pagamento de multas administrativas, multas proporcionais ao dano, além da obrigação de ressarcimento dos danos a ser aplicada aos agentes responsáveis.

Por meio do Despacho n.° 548/21-GCDA (peça 47), foi autorizado o processamento da presente Tomada de Contas e determinada a citação dos interessados e da SANEPAR para o exercício do contraditório, os quais foram regularmente citados e apresentaram suas defesas.

A SANEPAR (peça 92) defendeu a adequação do procedimento licitatório, alegando que se tratava de obra de “reabilitação e melhorias”, que dispensaria o projeto básico por não haver alteração de tamanho ou estrutura, sendo o Termo de Referência suficiente, conforme seu Regimento Interno de Licitações e Contratos (RILC). Justificou a anualidade da tabela de preços (jun/2017) devido à complexidade de atualização e à previsibilidade do mercado. Alegou a inexistência de superfaturamento, pois os pagamentos acompanharam os serviços efetivamente executados e não houve favorecimento da contratada. Afirmou que o cronograma

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

físico-financeiro foi dividido igualitariamente dentro do prazo de execução, levando em consideração a capacidade física de execução. Além disso, informou que: os projetos necessários para a execução do contrato foram regularmente entregues ao servidor responsável; as alterações de orçamento não causaram desequilíbrio econômico-financeiro; os serviços executados pela contratada foram devidamente remunerados; e que o técnico em edificações, Carlos Militão, não tem atribuição legal para assinar a ART do orçamento da obra e a GAQS-SANEPAR também não o faz por ser ato alheio à sua função.

O senhor *Cláudio Stabile*, Diretor Presidente da SANEPAR (peças 79/87), alegou que sua função é meramente administrativa e representativa, atuando apenas na homologação do certame e assinatura do contrato, com base em pareceres técnicos e jurídicos que atestavam a regularidade do procedimento, não se esperando dele o exame técnico minucioso das peças, o que afastaria o dolo ou erro grosseiro. Destacou que a autorização do processo licitatório é decidida em reuniões da Diretoria Executiva. Afirmou que não tem a responsabilidade na aprovação de projetos básico ou no planejamento orçamentário e que sua atuação, em especial na assinatura do termo aditivo, foi fundamentada em pareceres técnicos, garantindo que o procedimento atendeu à legalidade.

O senhor *Paulo Alberto Dedavid*, Diretor de Operações da SANEPAR (peças 105/107), argumentou que as etapas de instauração, instrução, processamento, planejamento, autorização e controle dos procedimentos licitatórios realizados pela SANEPAR não envolviam sua atuação direta e pessoal, sendo que ele autorizou a licitação com base em pareceres técnicos e jurídicos que não apontavam irregularidades. Invocou, ao final, a proteção do artigo 28 da LINDB, sustentando a ausência de dolo ou erro grosseiro.

A senhora *Larissa Cirino Milani*, técnica em edificações da Gerência Regional de Santo Antônio da Platina – GRSP (peças 63/65), defendeu a regularidade do procedimento impugnado, afirmando que foi elaborado projeto básico para a execução dos serviços. Mencionou a existência de projetos antigos datados de 1974 e mapas de riscos dos locais desde 2015 que não teriam sido apresentados devido a falhas na defesa preliminar da SANEPAR. Argumentou que o

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

cronograma físico-financeiro foi dividido igualitariamente dentro do prazo de execução, considerando a capacidade física para a execução e os riscos no planejamento de desembolso de valores dos investimentos empenhados para a GRSP quanto ao escopo do projeto. Destacou que o contrato firmado determinava que a contratada apresentasse um cronograma para aprovação da SANEPAR. Sobre a planilha de valores dos produtos, alegou que, à época da elaboração, estavam vigentes os valores antigos, sendo realizada uma atualização posterior. Ressaltou que não acompanhou o andamento das obras em razão de afastamento legal, embora tenha noticiado a entrega dos projetos executivos. Sobre os itens excedentes e extracontratuais, afirmou que são decorrentes de alteração do objeto determinada sem a consulta prévia ao técnico responsável. Asseverou que a necessidade de assinatura de termo aditivo decorreu da má gestão dos recursos, que, segundo ela, seriam suficientes para a conclusão da obra e sustentou a impossibilidade material de fiscalização contínua da obra, invocando a responsabilidade da SANEPAR pelos fatos.

O senhor *Atahyde Ferreira dos Santos Neto*, engenheiro civil da Gerência GRLC (peças 116/136), lotado na regional de Santo Antônio da Platina à época da abertura do procedimento licitatório, sustentou que o projeto básico foi elaborado de modo formal antes da abertura do certame, tendo sido confeccionado de acordo com as exigências técnicas, seguindo os detalhamentos técnicos de engenharia e devidamente arquivados nos sistemas da SANEPAR. Afirmou que, ainda que se entendesse não ter sido devidamente apresentado projeto básico, o Termo de Referência da SANEPAR, de acordo com o seu Regimento Interno de Licitações e Contratos, dispensa categoricamente este documento (projeto básico) para o tipo de obra a que se refere o processo licitatório em comento, a qual não prevê alteração em tamanho ou estrutura, mas tão somente de adequação dos locais existentes. Asseverou, ainda, que foi transferido para a regional de Londrina, antes de ser homologado o certame licitatório, também não podendo ser responsabilizado em relação a possíveis irregularidades relativas à gestão e fiscalização do contrato.

O senhor *Pedro David*, técnico em edificações da Gerência Regional de Santo Antônio da Platina – GRSP e fiscal do contrato (peças 72/73), declarou que

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

recebeu todos os projetos necessários para fiscalizar a execução das obras durante reunião de início de contrato. Além disso, responsabilizou o gerente regional *Juarez Antônio Wollz* por ter solicitado alterações no objeto durante a execução e determinado que realizasse as medições conforme o executado em campo, desconsiderando o objeto original, alegando ter cumprido ordens hierárquicas e desconhecendo pagamentos extracontratuais. Afirmou que a má gestão dos recursos ocasionou a necessidade de termo aditivo. Também mencionou que não detinha condições materiais para fiscalização contínua e que não recebeu treinamento adequado para a função de fiscal.

O senhor *Juarez Antônio Wollz*, Gerente Regional de Santo Antônio da Platina (peças 102/103), alegou que suas atividades eram de natureza gerencial, e não técnica de gestão de obra, que competia aos engenheiros e técnicos. Mencionou que a reforma era emergencial, devido a um suposto monitoramento do Ministério Público do Estado do Paraná (informação não confirmada em diligência junto ao órgão ministerial), que as alterações ocorreram em campo, dentro dos limites da ordem de serviço, e que durante toda a execução foi designado fiscal de obra e engenheiro que deram suporte à gerência. No que diz respeito ao apontamento da inicial de que não foram realizadas obras no Município de Joaquim Távora, informou que foram priorizadas as obras em Santo Antônio da Platina e Ibaiti, não sendo de conhecimento do peticionário a execução das obras em Joaquim Távora.

O senhor *Valdir Romão***,** Gerente Regional de Santo Antônio da Platina à época (peças 137/140), expôs que, na qualidade de gerente, não tinha capacidade e responsabilidade técnicas para a elaboração ou a conferência do projeto, mas apenas para conferir a regularidade do certame, o que foi realizado. Afirmou que constatou a existência dos projetos, bem como que havia o termo de referência a fundamentar a licitação. Reforçou que o projeto foi elaborado de modo formal, seguindo os detalhamentos técnicos de engenharia e devidamente arquivados nos sistemas da empresa. Informou que foi destituído do cargo de gerente no dia 20/02/2019, na concomitância da homologação do certame e muito antes da assinatura do contrato dele derivado, sendo descabidas quaisquer

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

atribuições de responsabilidades no tocante à gestão e à fiscalização do contrato, bem como em relação à execução das obras.

O senhor *Carlos Cláudio Militão*, Técnico em Edificações da Coordenação de Adm. e Preços – GAQS (peças 108/110), argumentou que não era sua responsabilidade assegurar que as peças técnicas (peças de engenharia) elaboradas nas etapas anteriores da fase de planejamento e enviadas para orçamentação e definição do valor estimado da contratação atendessem aos ditames legais e normativos. Defendeu que sua responsabilidade se limitava à precificação dos itens unitários, e não à elaboração das peças de engenharia ou à assinatura da ART. Argumentou, ainda, que o grande desconto na licitação (34%) afastava a tese de defasagem do orçamento.

Por fim, a empresa WL Moraes Seixas – Construtora de Obras Ltda (peças 143/146) defendeu que cumpriu rigorosamente o contrato, que não houve itens extracontratuais, até porque não foram feitos pagamentos "extra administrativos" ou sem conhecimento da administração pública, sendo emitidas ordens de serviços e, após as medições, efetuados pagamentos à contratada. Acrescentou que nunca houve qualquer pedido informal ou indevido por parte da SANEPAR e que não praticou qualquer conduta desabonadora. Afirmou que estava previsto no edital que a contratada teria direito ao reajuste, após um ano da data-base utilizada como referência orçamentária (junho/2017), sendo que o reajustamento da obra ocorreu de forma totalmente transparente, refutando a tese de superfaturamento.

A 2ª ICE, após análise dos contraditórios, na Instrução n.° 01/22 (peça 147), manteve a maioria dos apontamentos iniciais. Em relação às "ilegalidades e irregularidades no certame", asseverou que o projeto básico, que é uma exigência legal, permanece inexistente, não sendo suficientes o Descritivo Técnico e o Termo de Referência, pois não possuem informações básicas como a extensão da obra a ser executada em cada um dos municípios, não apresentam detalhamentos suficientes para mensuração da complexidade e, consequentemente, dos custos dos serviços. Também destacou que a alegada inclusão de documentos em sistemas internos de arquivos da empresa não tem o condão de corrigir a falha,

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

uma vez que os dados permaneceram inacessíveis aos interessados. Sustentou, ainda, que a tese de que não se trata de obra de engenharia, mas de adequação da construção não pode ser aceita, já que o próprio Termo de Referência contempla demolições, construções de paredes, execução de instalações elétricas e hidráulicas, fundações, assentamento de pisos, pintura, revitalização de pátios e estacionamento, recuperação de calçamentos, paisagismo e urbanização.

Quanto ao cronograma físico-financeiro, reiterou que os interessados não afastaram o apontamento de que houve uma distribuição igualitária ao longo do prazo contratual, não correspondendo à realidade da obra.

Sobre o orçamento, ponderou que, ainda que se acate o argumento da anualidade das tabelas referenciais, o preço máximo deve obedecer aos critérios de temporalidade ou aproximação, e que eventual desconto no preço final é fictício diante da necessidade de reajuste após a vigência de 12 meses. Ainda, entendeu que restaram injustificadas as ausências de projetos específicos, a adoção de arredondamentos nos quantitativos de materiais, a não individualização de custos por local de obra e a ausência da obrigatória Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

No que diz respeito à ilegalidade e irregularidade na gestão e fiscalização contratual, reiterou os apontamentos sobre o manifesto descontrole quanto ao orçamento, distorções do cronograma físico-financeiro, custos adicionais e demais improvisações no contrato advindo do procedimento licitatório.

A Inspetoria, contudo, reviu sua posição apenas para sugerir o afastamento da responsabilidade do Diretor Presidente, Claudio Stabile, por ter agido com base em informações que atestavam a regularidade, e o afastamento parcial da responsabilidade de Carlos Claudio Militão no tocante à defasagem da tabela referencial.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.° 205/22-3PC (peça 148), corroborou na íntegra o posicionamento da 2ª ICE pela procedência parcial da presente Tomada de Contas Extraordinária.

Posteriormente, por meio do Despacho n.° 379/23-GCDA (peça 149), reiterado pelo Despacho n.º 677/23-GCDA (peça 162), foi determinada a expedição de ofício ao Ministério Público Estadual para que informasse sobre

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

eventual procedimento administrativo, ação judicial e/ou recomendações expedidas pelo órgão referente à obra em questão, em razão da afirmação contida na defesa do senhor *Juarez Antônio Wollz* de que a estação de tratamento de água de Santo Antônio da Platina estaria, à época dos fatos, sob monitoramento constante do órgão ministerial, o qual teria feito algumas exigências que acabaram por trazer gastos além do previsto inicialmente.

Em resposta (peças 167 e 169), a 3º e a 2ª Promotorias de Justiça da Comarca de Santo Antônio da Platina informaram não existir registros de expedientes extrajudiciais, judiciais e/ou eventuais recomendações relacionadas à realização de monitoramento da obra da SANEPAR em apreço.

Em diligência adicional determinada por meio do Despacho n.° 711/25-GCDA (peça 174), a SANEPAR juntou aos autos o termo de recebimento definitivo e informou que esse documento não foi assinado pela contratada em razão da existência da presente Tomada de Contas Extraordinária (peças 177/179).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O exame dos autos revela um processo marcado por falhas sistêmicas que, embora iniciadas no planejamento, tiveram seus efeitos mais danosos materializados na fase de execução do contrato.

Os pareceres técnicos da 2ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas demonstraram diversas irregularidades, devendo este voto acolher as manifestações conclusivas no sentido da procedência parcial da presente Tomada de Contas Extraordinária, realizando, contudo, um ajuste fino, à luz dos artigos 22 e 28 da LINDB, que demandam uma análise concreta e individualizada das condutas, considerando os obstáculos e as dificuldades reais dos agentes públicos.

2.1. Ilegalidades e irregularidades em relação ao certame (Licitação n.° 494/2018)

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

A fase interna da Licitação n.º 494/2018 foi comprometida pela ausência de documentos técnicos essenciais e pela imprecisão do objeto, falhas que se mostraram sistêmicas e que repercutiram negativamente em toda a execução contratual subsequente, conforme amplamente demonstrado pela equipe de fiscalização.

No entanto, as falhas na fase de planejamento, embora graves e determinantes para os problemas subsequentes, devem ser analisadas dentro do contexto institucional da SANEPAR à época. A ausência de um projeto básico formal e sua substituição por um Termo de Referência, a elaboração de um cronograma físico-financeiro *pro forma* e a utilização de orçamentos com imprecisões não foram atos isolados, mas sim reflexo de uma prática administrativa arraigada na Companhia.

2.1.1. Da ausência de projeto básico adequado e imprecisão do objeto da licitação.

A licitação em questão não foi precedida pela elaboração de um projeto básico adequado, exigido pela legislação aplicável às empresas estatais.

A documentação que instruiu o edital revelou-se insuficiente para caracterizar de forma precisa a obra a ser executada, inviabilizando a correta mensuração da complexidade e dos custos dos serviços e comprometendo o adequado planejamento da contratação. Como ressaltado pela equipe técnica, foram identificadas deficiências significativas no edital e em seus anexos, incluindo a ausência de um projeto completo de engenharia que deveria contemplar levantamento topográfico, sondagens e projetos complementares (arquitetônicos, de terraplanagem, de fundações, estrutural, de hidráulica, de elétrica, entre outros).

A falha impactou, ainda, as etapas subsequentes do processo licitatório, desde a definição do objeto até a execução e fiscalização do contrato.

A Lei n.º 13.303/2016 impõe, como regra, no seu artigo 43, §1º[1], a obrigatoriedade de projeto básico nas licitações de obras e serviços de engenharia,

[1] Art. 43. Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário, nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários;

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

exigência reiterada pelo Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios (RILC)[2] da SANEPAR, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 59. Confira-se:

> Art. 59 Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes, desde que observado os ditames da Lei 13.303/2016:
>
> I - empreitada por preço unitário, nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários;
>
> (...)
>
> Parágrafo único. Serão obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico, disponível para exame de qualquer interessado, as licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas em que for adotado o regime de contratação integrada.

Tal requisito é fundamental para assegurar a viabilidade técnica da contratação, a competitividade do certame e a correta definição do objeto, permitindo que os licitantes tenham pleno conhecimento do objeto, possam calcular seus custos com precisão e apresentar propostas vantajosas.

A defesa da SANEPAR baseou-se na tese de que, por se tratar de "reabilitação e melhorias" e “adequações dos locais existentes”, sem alteração de tamanho, o Termo de Referência seria suficiente, uma prática supostamente amparada pelo Regulamento Interno da Companhia.

Essa tese não se sustenta. Conforme bem apontado pela 2ª ICE, as atividades previstas no Termo de Referência (anexo A do edital, item 5, peça 7) envolveram atividades construtivas complexas, tais como demolições (de paredes, banheiros, pisos, etc), ampliações, instalações elétricas e hidráulicas e execução de fundações, que inequivocamente caracterizam obra de engenharia e exigem projeto

---

(...)

§ 1º Serão obrigatoriamente precedidas pela elaboração de projeto básico, disponível para exame de qualquer interessado, as licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas em que for adotado o regime previsto no inciso VI do caput deste artigo.”

(...)

§ 2º É vedada a execução, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia.

[2] Aplicáveis às contratações de editais publicados até 29/11/20. Início da vigência em 01/05/2017.

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

básico. A tentativa de classificar tais intervenções como meras "adequações" não encontra amparo técnico nem legal.

Além disso, os agentes técnicos, *Larissa Cirino Milani* e *Atahyde Ferreira dos Santos Neto*, afirmaram que um projeto básico formal teria sido elaborado antes da abertura do certame, estando em conformidade com as exigências técnicas de engenharia e arquivado nos sistemas da SANEPAR. Todavia, as informações contidas nos autos indicam que esse projeto básico mencionado pelos técnicos da SANEPAR refere-se ao próprio Termo de Referência acompanhado de documentos mais detalhados.

Tal documentação, conforme enfatizado pela Inspetoria responsável, consistente em termo de referência para execução de obra civil com obra elétrica (peça 7), Relação Quantitativa de Serviços e Materiais (peças 8/9), Descritivo Técnico (peça 10), não se mostram suficientes para suprir essa exigência legal, uma vez que careciam de detalhamento adequado e não individualizavam, de forma precisa, a extensão das obras em cada município, resultando em objeto impreciso e planejamento deficiente.

Cabe destacar, também, que foi verificada inconsistência na definição do objeto da licitação, uma vez que, embora os documentos preparatórios mencionassem três municípios (o pedido de licitação, elaborado pelo senhor Valdir Romão, e o termo de referência, elaborado pelos técnicos *Larissa* e *Atahyde*, incluíam os Municípios de Santo Antônio da Platina, Joaquim Távora e Ibaiti, peça 15), o edital e o contrato mencionaram a execução em apenas dois municípios (Santo Antônio da Platina e Joaquim Távora), sem justificativa formal, além de não apresentarem a individualização dos serviços por localidade. Vejamos:

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

SANEPAR

003

RESUMO DO OBJETO DO PEDIDO DE LICITAÇÃO

Área Responsável:	**Desenvolvimento Operacional**	TDS: 130909	
Processo:	PL 25617/2018- GRSP	Investimento:	R$ 2.276.322,87
Fonte Recurso:	Próprio	Código Recurso:	027 - Melhorias Op. Água
Objeto:	**Reforma e melhorias nas estações de tratamento de água de Santo Antônio da Platina, Joaquim Távora e Ibaiti**		

Motivo(s) do investimento

Necessidade de melhorias nas edificações das Estações de Tratamento de Água de Santo Antônio da Platina, Joaquim Távora e Ibaiti, a fim de atendimento as normas vigentes e correção das não conformidades apontadas nos Relatórios do programa Vigiaguas do Ministério da Saúde e da Vigilância Sanitária.

Demonstrativo de viabilidade econômica financeira do investimento

(Quadro resumo com demonstração da viabilidade econômica financeira do investimento)

Situação de outorga e licenciamento ambiental

Estas obras não necessitarão de licença ambiental, uma vez que não impactará em danos e mananciais de abastecimento, bem como outorgas dos locais.

Observações

SAP, 06 de setembro de 2018	Eng. Atahyde Ferreira dos Santos Neto Resp. pela fiscalização Engenheiro Civil CREA / PR 128408/D SANEPAR – GRSP – DO	Valdir Ropão Gerente GRSP

Larissa Piero Miiani

SANEPAR

4

ANEXO A

TERMO DE REFERÊNCIA PARA EXECUÇÃO DE

OBRA CIVIL COM OBRA ELÉTRICA

REGIME DE EXECUÇÃO:

POR EMPREITADA POR PREÇO: UNITÁRIO

LOCALIDADES: ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ÁGUA

MUNICÍPIOS: SANTO ANT.º DA PLATINA, IBAITI, JOAQUIM TÁVORA

SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

09 / 2018

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

Tal situação foi agravada pelo fato de que a unificação das planilhas orçamentárias decorreu de orientação administrativa superior, o que contribuiu para a imprecisão identificada nesta Tomada de Contas Extraordinária.

Observa-se dos autos que os técnicos *Larissa Cirino Milani* e *Atahyde Ferreira dos Santos Neto* haviam inicialmente elaborado Termo de Referência e orçamento contemplando o objeto de forma individualizada por localidade, isto é, separando os municípios. Entretanto, em decorrência de orientação explícita da Unidade de Serviços de Planejamento Operacional (USPL/GPDO) de Curitiba (e-mail de 19/12/2017, peça 132), sob a justificativa administrativa de permitir maior margem para compensação de desvios entre unidades, houve o agrupamento das planilhas em um único lote, gerando a imprecisão orçamentária apontada.

Nesse contexto, a análise dos autos revela que a ausência de projeto básico decorre, em grande parte, de falhas no procedimento interno adotado pela SANEPAR para a realização de obras e serviços, uma vez que a Companhia costumava enquadrar, equivocadamente, obras e serviços de engenharia como meros reparos, utilizando termos como “adequações e melhorias” para justificar a ausência de um projeto básico completo.

A defesa apresentada pela SANEPAR (peça 92) confirma que a entidade adotava o termo de referência como padrão para esses serviços, evidenciando uma prática institucional contrária às normativas aplicáveis. Nesse contexto, confira o seguinte trecho extraído da defesa da entidade:

> Nas atribuições da Gerência de Aquisições (GAQS) está a montagem e instauração dos processos administrativos de licitação. Na fase interna da instauração, a GAQS verifica se todos os elementos do procedimento formal padronizado pela Sanepar estão disponíveis para publicação junto com o Edital.
> (...)
> Dessa forma, atendendo ao preconizado no art. 32, inciso I e aos princípios do art. 31[3] da Lei 13.303/16, a Sanepar busca permanentemente

[3] Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento

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

a padronização de seus procedimentos e processos de acordo com normas internas específicas.
(...)
Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:
I - padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas;
No Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios (RILC), da Sanepar, estão previstos o planejamento e os elementos da fase preparatória das nossas licitações, conforme vemos nas redações do art. 18 e 19:
Art. 18 As contratações de que trata este RILC deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da SANEPAR, elaborado pela área administrativa responsável pela contratação, o qual estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber. Parágrafo único. A área responsável pelo planejamento das contratações identificará com precisão as necessidades da SANEPAR a curto, médio e longo prazo e definirá, de forma sucinta e clara os objetos, de acordo com as requisições formuladas pelas demais áreas administrativas, considerando aspectos relativos à sustentabilidade ambiental, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que frustrem o caráter competitivo da licitação.
Art. 19 A fase preparatória da contratação atenderá a seguinte sequência de atos:
a) solicitação formal da área requisitante com indicação de sua necessidade;
b) aprovação da autoridade nos limites da sua alçada para início do processo, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para a SANEPAR;
c) autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
d) especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta;
e) juntada ao procedimento do projeto básico, eis que se trata de requisito prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, **ou a juntada de termo de referência, quando for o caso, que deverá contar com a realização dos levantamentos, estudos, pesquisas e exames necessários visando a identificação do objeto, prazos, termos e condições mais adequados para sua execução em face da necessidade a ser atendida;**
(...)
Assim, conforme art. 19, item “e” do RILC, vemos que é obrigatória a juntada ao procedimento do projeto básico, nas licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, **trazendo ainda a previsão e alternativa de juntada do termo de referência, que deverá contar com a realização dos levantamentos, estudos, pesquisas e exames necessários visando a identificação do objeto, prazos, termos e condições mais adequados para sua execução em face da necessidade a ser atendida.**

---

nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

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

> **No processo em tela, vemos que a Licitação nº 494/2018 teve como objeto a Execução de Obras de Reabilitação e Melhorias do Sistema de Abastecimento de Água dos Municípios de Santo Antônio da Platina e Joaquim Távora, com fornecimento total de Materiais e Equipamentos, conforme detalhado nos Anexos do Edital.**
> **Pela própria descrição do Objeto e descrito no item 8 do Termo de Referência, os empreendimentos do objeto da licitação dispensavam projeto, uma vez que não iriam sofrer alteração em tamanho e somente com adequação dos locais existentes.** Vejamos:
> 8 DEMAIS ELEMENTOS DO PROJETO Os empreendimentos dispensam projeto, uma vez que não sofrerão alteração em tamanho, somente em adequação dos locais existentes.
>
> (...)
>
> No caso em tela, o Termo de Referência completo é suficiente para que as empresas interessadas possam elaborar uma proposta, dispensando nessa licitação a apresentação do Projeto Básico.
> **O Termo de Referência possui função similar a do Projeto Básico previsto no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993: especificar o objeto a ser licitado. Possui complexidade e exigências inferiores àquelas do Projeto Básico, pois serve para especificar bens e serviços comuns.** Todavia, contém todos os requisitos necessários para subsidiar a licitação.
>
> (...)
>
> Portanto, a premissa na qual se baseia a peça inicial não corresponde à realidade dos fatos, pois os projetos foram elaborados de forma detalhada e dentro dos padrões técnicos, **muito embora o Termo de Referência da Companhia, que é um documento que serve de parâmetro procedimental para esse tipo de reparo, não exija a elaboração de tais projetos.**
> **(grifos)**

No entanto, conforme já ressaltado anteriormente, as intervenções realizadas pela SANEPAR envolveram atividades construtivas complexas, enquadrando-se como obras, e não como simples adequações, o que torna obrigatória a elaboração de um projeto básico adequado.

O cenário descrito, somado à ausência de efetivas melhorias no sistema de Joaquim Távora, evidencia a necessidade urgente de uma revisão criteriosa dos procedimentos adotados pela SANEPAR.

Dessa forma, resta configurada a irregularidade relativa à ausência de projeto básico adequado no edital e imprecisão do objeto, em violação aos artigos 42, inciso VIII, e 43, §1º, da Lei n.º 13.303/2016, à Orientação Técnica 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras (IBRAOP), que uniformiza o entendimento quanto à definição do projeto básico especificado na legislação de

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

licitação; e às orientações técnicas do TCE/PR[4], que exigem a apresentação de projeto básico e/ou executivo para obras de engenharia.

Desse modo, **procedente** a Tomada de Contas Extraordinária em relação a esse ponto.

2.1.2. Irregularidades no cronograma físico-financeiro elaborado sem critérios técnicos

O cronograma físico-financeiro apresentado no edital (peça 11) foi considerado pela Inspetoria uma peça meramente formal e desprovida de qualquer critério técnico. A análise revelou que os percentuais de execução da obra foram simplesmente distribuídos de forma igualitária ao longo dos 12 meses do prazo contratual, uma abordagem que, segundo o relatório, não corresponde à realidade de execução de qualquer obra de engenharia, que naturalmente possui fases com diferentes intensidades de trabalho e desembolso financeiro.

A Inspetoria argumentou que essa abordagem simplista compromete não apenas a eficácia do planejamento, mas também gera insegurança jurídica para os envolvidos no processo licitatório. Sustentou que tal documento não cumpriu os seus objetivos, nos termos previstos pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras (IBRAOP). Asseverou, ainda, que, no caso, essa inadequação comprometeu a precisão e a viabilidade dos valores apresentados, além de impactar a execução dos serviços. Vejamos:

> (...)
>
> Conforme a definição de projeto básico do IBRAOP, o orçamento e o cronograma são parte integrante dele. No entanto, na licitação em questão, essas peças foram elaboradas apenas pro-forma e não para cumprir os seus objetivos, que são, de acordo com o IBRAOP: “estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra”[5]

---

[4] o Manual de Orientação para Contratação e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia do TCE/PR, que determina que o Edital da licitação deve ser acompanhado por “projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos” e o artigo 5º, inciso II, da Resolução nº 04/2006 do TCE-PR, que especifica os documentos obrigatórios em obras de engenharia.

[5] IBRAOP OT – IBR 001/2006.

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

> Analisando tanto a relação quantitativa de materiais e serviços quanto o cronograma, percebe-se a falta de compromisso com a precisão e compatibilização com a realidade das informações fornecidas.
>
> O Cronograma Físico e Financeiro em questão foi elaborado sem respaldo técnico sólido, com ofensa clara ao artigo 5º, inciso II, "d"[6], da Resolução nº 04/2006 deste TCE/PR, posto que em pleno descompasso com a realidade da obra.
>
> Aliás, é patente a negligência quando da distribuição dos percentuais de execução, exatamente iguais em cada mês de serviço, ou seja: apenas formalmente estipulados. Tal situação decorre da formação do processo sob a carência de embasamento em projeto básico e sem acompanhamento de projeto executivo. Tal precariedade resultou em uma execução fundamentada na informalidade, com notório prejuízo à qualidade e segurança das obras contratadas[7].

Quanto a esse ponto, a SANEPAR alegou que não existiram irregularidades. Afirmou que "*o cronograma físico financeiro foi dividido igualitariamente dentro do prazo de execução, considerando a capacidade física para a execução e assumindo os riscos no planejamento de desembolso de valores dos investimentos empenhados para a GRSP quanto ao escopo do projeto*". Destacou, ainda, que "*a reunião de início de contrato preconiza apresentação de Plano de Trabalho com cronograma físico financeiro sugerido pela empreiteira, o qual pode ou não ser aceito pela Gerência Gestora".* Por fim, asseverou que *"não é correto dizer que a ausência de projetos básicos levou à elaboração de um cronograma físico financeiro incorreto e este ocasionou qualquer tipo de erro futuro*."

Tais argumentos foram corroborados pela defesa da técnica de edificações da Gerência Regional de Santo Antônio da Platina – GRSP, senhora Larissa Cirino Milani (peça 64, fls.3/4).

Todavia, os argumentos apresentados em defesa apenas reforçam a irregularidade.

A 2ª ICE demonstrou que o cronograma anexo ao edital (peça 11) previa uma distribuição artificial e igualitária da porcentagem de execução ao longo do prazo contratual de 12 meses. Confira-se:

---

[6] Art. 5º Todas as obras de engenharia em regime de execução indireta deverão possuir os seguintes documentos gerais de controle: (...) II - referentes à fase de projeto: (...) d) cronograma físico-financeiro da obra (arts. 7º, § 2º, III, 40, XIV, "b" e art. 55, IV, da Lei Federal n° 8.666/1993 e art. 63 da Lei Federal n° 4.320, de 17 de março de 1964.

[7] Peça 3, fl.13.

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

CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO GERAL	OBRA:	REABILITAÇÃO E MELHORIAS OPERACIONAIS EM ETA - ÁGUA - RECURSO 027	PG. Nº	DATA
	UD. BÁSICA:	CIDADE: SANTO ANTONIO DA PLATINA, IBAITI, JOAQUIM TÁVORA	1/1	04/09/2018

SANEPAR

PRAZO P

ITEM	UNIDADES CONSTRUTIVAS	VALOR PREVISTO	PRAZO DE EXEC	Q / V	MESES 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	SUB-TOTAL
				MÊS													
1	Unidades Operacionais - Água	2.030.675,37	540 dias	Q	8,90%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	8,28%	100%
				V	180.686,30	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	168.180,83	2.030.675,37
2	Administração Local de Obra	98.704,31	dias	Q	8,85%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	8,29%	100%
				V	8.738,45	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	8.178,71	98.704,31
3	Instalações Elétricas	146.943,19	dias	Q	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	8,33%	100%
				V	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	12.245,27	146.943,19
	TOTAL PARCIAL >>>>>>:	2.276.322,87			NOTAS:												
VISTO SANEPAR:			ESTIM. FAT.	M	201.670,01	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	188.604,81	2.276.322,87
			PREV. R$	A	201.670,01	390.274,82	578.879,62	767.484,43	956.089,23	1.144.694,04	1.333.298,85	1.521.903,65	1.710.508,46	1.899.113,26	2.087.718,07	2.276.322,87	2.276.322,87
Valdir Romão			ESTIM. FAT.	M													
Gerente Regional			REAL R$	A													

Tal distribuição linear não reflete a realidade da execução de qualquer obra de engenharia complexa, que possui etapas distintas de mobilização, fundação, estrutura, acabamento, com variações significativas de custo e tempo. Essa elaboração *pro forma*, sem respaldo técnico, comprova a deficiência do planejamento e a falta de compromisso com a precisão e compatibilização com a realidade da obra, inviabilizando o controle eficiente e a programação financeira da Administração.

Além disso, embora a SANEPAR alegue que "*a reunião de início de contrato preconiza apresentação de Plano de Trabalho com cronograma físico financeiro sugerido pela empreiteira, o qual pode ou não ser aceito pela Gerência Gestora*", não há nos autos qualquer informação que comprove se esse documento foi, de fato, apresentado e, caso tenha sido apresentado, se houve ou não aprovação pela contratante. Essa ausência de comprovação documental compromete a transparência do processo e reforça o descontrole da Administração quanto à fiscalização da execução contratual.

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

A tentativa de justificar tal irregularidade como um reflexo da "capacidade física de execução" ou da "necessidade de o contratado apresentar um novo plano de trabalho" não afasta a responsabilidade da SANEPAR de fornecer um cronograma minimamente realista e tecnicamente elaborado na fase de licitação.

Por fim, é importante destacar, como asseverou a Inspetoria, que cabe à Administração garantir que a execução do contrato ocorra dentro dos prazos e valores previstos no cronograma, estando essa diretriz em conformidade com a IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRA, que reforça a necessidade da elaboração do cronograma na fase de projeto básico e de um planejamento adequado a fim de evitar prejuízos financeiros e atrasos na execução dos serviços.

Dessa forma, a irregularidade se mantém, devendo a presente Tomada de Contas Extraordinária ser julgada **procedente** quanto a esse ponto.

2.1.3. Irregularidades nos orçamentos

A terceira irregularidade apontada na fase de planejamento diz respeito aos orçamentos que fundamentaram o preço máximo da licitação (R$ 2.276.322,87).

O orçamento foi classificado pela Inspetoria como "ficcional e especulativo". Conforme ressaltou a Inspetoria, a análise das planilhas revelou que muitos quantitativos eram compostos por "números redondos", indicando estimativas imprecisas em vez de cálculos técnicos detalhados. Além disso, os orçamentos eram genéricos, sem individualizar os custos por local de obra, o que impedia uma avaliação realista por parte dos licitantes.

Duas falhas críticas foram destacadas neste ponto. A primeira foi a ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para os orçamentos, um documento obrigatório que vincula um profissional habilitado à sua elaboração. Essa ausência viola normas da Resolução n.º 1073/2016 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), que classifica a elaboração de orçamento como uma atividade técnica especializada, exclusiva de profissionais da área, exigindo registro da ART, além de orientações do IBRAOP e a Súmula n.º 260 do

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

Tribunal de Contas da União (TCU), tornando a peça orçamentária tecnicamente inválida.

A segunda foi a desatualização da tabela de preços de referência. O edital, publicado em dezembro de 2018, utilizou uma tabela de preços da SANEPAR com data-base de junho de 2017, o que representava um atraso de 18 meses. O relatório aponta que os orçamentos já estavam desatualizados no momento do pedido interno de licitação, em setembro de 2018, e mesmo assim nenhum dos agentes envolvidos, incluindo a área de coordenação de preços da própria companhia, apontou a necessidade de atualização.

A equipe técnica também frisou que, logo após a assinatura do contrato (11/03/2019), foi concedido reajuste à contratada (requerimento em 10/06/2019), o que reforçaria a defasagem do orçamento, caracterizando ofensa ao princípio da economicidade e da isonomia.

A seguir, transcrevo os argumentos apresentados pela Inspetoria responsável na exordial (peça 3, fls. 15/17):

> (...) os Orçamentos nº 407/2018 e nº 426/2018 - Anexo B do Edital - Relação Quantitativa de Serviços e Materiais (Docs. 03 e 04), foram elaborados sem respaldo em projetos e sem aderência às obras a serem executadas. Tal anomalia fica evidenciada pelos quantitativos ali descritos, compostos em sua maioria de números redondos (ou seja, imprecisos e especulativos), e pelas medições que não tem correspondência com os quantitativos inicialmente orçados.
>
> A ausência de projetos individualizados por local de obra, devidamente detalhados, resultou também na elaboração de planilhas orçamentárias abstratas e genéricas, sem a devida individuação por local de obra, obstruindo qualquer estimativa realista de custos pelos licitantes.
>
> Frise-se que a licitação abrange obras em três locais distintos (Santo Antônio da Platina, Ibaiti e Joaquim Távora), mas nenhum orçamento individualiza em quais locais serão realizados cada serviço e utilizados cada material, restando flagrante a informalidade pela qual o certame foi conduzido desde o início.
>
> Além disso, foi constatado pela fiscalização que os orçamentos - Anexo B - Relação Quantitativa de Serviços Materiais (Docs. 03 e 04), não têm o registro da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, afrontando a Resolução nº 1073/2016 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, que considera a elaboração de

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

orçamento como uma atividade técnica especializada, privativa de profissional da área e com necessário registro da ART[8].

Na mesma perspectiva, a definição de projeto básico contida na Orientação Técnica OT – IBR 001/2006 do IBRAOP que diz que: "todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos." O TCU também já sumulou a matéria no sentido da obrigatoriedade de apresentação de ART, inclusive com as informações do profissional que elaborou o orçamento-base:

"Súmula nº 260 TCU: "É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas."

(...) chamou a atenção da equipe de fiscalização a evidente desatualização dos orçamentos que balizaram a fixação do preço máximo do certame, qual seja: R$ 2.276.322,87 (dois milhões duzentos e setenta e seis mil, trezentos e vinte e dois reais e oitenta e sete centavos), conforme consta no item 3 do capítulo II do Edital da Licitação.

Para chegar a tal valor, a SANEPAR elaborou os Orçamentos nº 407/2018 e nº 426/2018 baseando-se no Sistema de Orçamento de Obras da própria Companhia. No entanto, conforme consta no Capítulo XI, item 4.1.1 do Edital, que fixa o valor total orçado e a fórmula de reajuste, a data de referência orçamentária utilizada foi 01 de junho de 2017.

O Edital da licitação em tela foi publicado em 18 de dezembro de 2018 (Doc. 10, fls. 91 do processo) e a sessão de abertura foi realizada no dia 16 de janeiro de 2019 (Doc. 07); porém, os valores que definiram o preço máximo do certame são referentes ao mês de junho de 2017, ou seja, valores manifestamente defasados. Destaca-se que os orçamentos já estavam desatualizados quando foi apresentado o Pedido de Licitação nº 25617/2018 (Doc. 10 - fls. 04 do processo), visto que tal pedido é datado de 04 de setembro de

[8] Resolução n.º 1073/2016 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA. (...) Art. 5º Aos profissionais registrados nos Creas são atribuídas as atividades profissionais estipuladas nas leis e nos decretos regulamentadores das respectivas profissões, acrescidas das atividades profissionais previstas nas resoluções do Confea, em vigor, que dispõem sobre o assunto. §1º Para efeito de fiscalização do exercício profissional dos profissionais registrados nos Creas, ficam designadas as seguintes atividades profissionais: (...) Atividade 09 - Elaboração de orçamento.

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

> 2018, e os orçamentos, como visto, têm como data de referência 01 de junho de 2017, o que resulta em quinze meses de defasagem.
>
> (...)

Em sua defesa, a SANEPAR argumentou que o orçamento se baseou nos projetos elaborados, não sendo, portanto, ficcional e especulativo.

A senhora *Larissa Cirino Milani* e o senhor *Atahyde Ferreira dos Santos Neto* também alegaram (peça 64, fl. 4 e peça 117, respectivamente) que os orçamentos estavam separados e que a junção das três unidades no orçamento da licitação (Santo Antônio da Platina, Ibaiti e Joaquim Távora) ocorreu por orientação[9] de órgãos superiores da Companhia. Relataram que o gerente da Unidade de Serviços de Planejamento Operacional - USPL/GPDO, de Curitiba[10], sugeriu que a unificação dos orçamentos permitiria uma melhor margem para desvios, dentro do limite de 25% por item, ou seja, que possíveis desvios para mais ou menos em uma das unidades poderiam ser compensados nas outras.

De fato, os orçamentos foram realizados sem a necessária individualização por local de obra, apesar de o certame abranger intervenções em três municípios distintos. Assim, mesmo ciente das peculiaridades de cada local, a SANEPAR adotou critérios uniformes, desconsiderando as especificidades técnicas de cada município, o que impactou negativamente na elaboração do orçamento.

Como ressaltou a Inspetoria, a ausência de detalhamento adequado resultou na elaboração de peças orçamentárias com quantitativos arredondados e valores globais que não refletem as especificidades técnicas de cada localidade. Tal prática afronta o princípio da transparência, compromete a economicidade da contratação, além de inviabilizar uma adequada formação de preços pelos participantes do certame, dada a dificuldade de estimar seus custos reais para a participação na licitação. Ademais, a referida situação dificultou a aferição do cumprimento das obrigações contratuais e dos limites legais para alterações contratuais.

---

[9] Peça 132
[10] Senhor Celso Luiz Thomas

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

Cabe destacar, ainda, que a justificativa de que a abordagem da SANEPAR buscou garantir maior flexibilidade na execução contratual, de modo a permitir ajustes dentro do limite legal de 25% por item, não se sustenta, pois não exime a Administração de elaborar orçamento de modo a refletir as especificidades de cada local de obra.

Em relação ao apontamento de que os orçamentos não apresentavam o registro da Anotação da Responsabilidade Técnica – ART, a SANEPAR apenas alegou que o técnico em edificações, Carlos Claudio Militão, não possui atribuição legal para assinar a ART do orçamento da obra, tendo responsabilidade exclusiva de precificar os itens unitários do orçamento, e a Coordenação de Preços- GAQS-SANEPAR também não realiza essa função por ser ato alheio à sua atuação. Afirmou que é incumbência da área gestora do contrato em interpretar a sua necessidade e elaborar o quantitativo para então encaminhar para a Coordenação de Preços para que os itens unitários sejam precificados.

Assim, a ausência de ART comprometeu a regularidade do procedimento licitatório, não havendo respaldo legal para sua dispensa, especialmente por se tratar de obras e serviços de engenharia, com implicações diretas na elaboração do orçamento-base.

Além disso, os argumentos apresentados pela SANEPAR não a isentam do dever de exigir que o orçamento-base, enquanto peça técnica fundamental para a licitação, seja acompanhado da ART do responsável pela sua elaboração e validação formal.

No que se refere à alegada desatualização da Tabela de Preços SANEPAR utilizada (junho/2017 para licitação em 2019), a Companhia demonstrou que a elaboração de novas tabelas é um processo complexo e moroso, e que, à época, a anualidade era o padrão adotado, com previsibilidade de preços. Argumentou, ademais, que a licitação previa um mecanismo de reajuste contratual e que o grande desconto oferecido pela vencedora (34,10%) demonstra que o valor máximo não estava defasado a ponto de prejudicar a competição. Confira-se:

> (...)
>
> Já a **Planilha de Preços, embora tenha sua elaboração datada de junho de 2018, foi publicada no dia 11/09/2018, posteriormente à validação do orçamento da licitação.** Nesta data, quando

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

publicada a nova atualização da tabela de preços, o processo licitatório em comento já estava na Diretoria de Operações da Companhia, para análise e aprovação, o que ocorreu sem qualquer menção ou ressalva a respeito da atualização da tabela.

Aduz a 2ª ICE: “Destaca-se que os orçamentos já estavam desatualizados (...)”, “uma vez que o pedido é datado de 04 de setembro de 2018, e os orçamentos, como visto, têm como data de referência 01 de junho de 2017”.

O quantitativo nº 626/2018 que embasou a licitação LC 494/18 entrou na GAQS - Coordenação de Preços, em 03/09/2018 e teve os seus itens unitários precificados em 04/09/18, com Tabela de Preços da Sanepar vigente na época, com referência junho/17.

A tabela de Preços de Serviços Unitários Compostos da Sanepar com referência Junho/18 começou a ser elaborada pela coordenação em junho/18, porém, como são adotados muitos insumos com base na tabela SINAPI, conforme preconiza a Lei 13.303/16, a disponibilização dessa tabela pela Caixa Econômica Federal com mesma referência orçamentária, deu-se na segunda quinzena do mês de Julho/2018.

As elaborações das tabelas da Sanepar demandam muito trabalho e tempo, além de ser necessário alocar uma grande parte da equipe para se concentrar em obter e analisar os dados. Portanto, não é possível a elaboração de tabelas mensais com exemplo do SINAPI, que possui uma estrutura grande e complexa exclusivamente para a elaboração de suas tabelas. Na época do caso em tela, a Sanepar elaborava as tabelas com periodicidade anual justamente por haver previsibilidade de reajuste de preços, pois, um dos fatores mais impactantes na composição dos preços é o item da mão da obra, o qual possui data base no mês de junho de cada ano. Atualmente, a Sanepar está elaborando tabelas intermediárias, sendo apropriados itens da tabela SINAPI, cotações de mercado para itens mais relevantes e aplicação de indicadores econômicos nos demais itens.

Para confeccionar a tabela junho/18 foi primordial a utilização da Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria do Sindicato da Construção Civil do Paraná para a obtenção dos valores de mão de obra, a qual foi registrada no Ministério do Trabalho sob nº PR001805/2018 na data de 13/07/2018, portanto, sendo disponibilizada para consulta após a segunda quinzena do mês de julho/2018.

A Tabela de Serviços Unitários Compostos está atrelada ao desenvolvimento das demais tabelas da Sanepar, tais como, Serviços Gerenciais de Manutenção, Serviços de Manutenção de Estações e Elevatórias de Esgoto, Poços profundos, entre outras, portanto, são elaboradas concomitantemente. Considerando a grande quantidade de composições e dos itens componentes de cada serviço, bem com sua complexidade, a elaboração, ajustes e

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

> conferência dessas tabelas demandou mais de dois meses para a sua confecção, para então serem submetidas à apreciação da diretoria.
>
> A precificação unitária dos itens dos quantitativos não demanda somente a aplicação da tabela sobre os itens, mas também a apropriação de composições, cotações e análises para itens que não são tabelados, portanto, os quantitativos necessitam de um tempo para a sua precificação unitária com a correta valoração.
>
> Outro fato a ser considerado é que a licitação possui um dispositivo de reajuste do contrato, promovido por uma fórmula de reajuste específica para o mesmo, a qual é elaborada proporcionalmente aos itens aplicados no orçamento, relacionados a um indicador econômico que mais o representa. A aplicação do reajuste é realizada após o 13º mês considerando a data da referência orçamentária, a qual é a base da composição dos preços.
>
> Assim, mesmo com a utilização de um orçamento, elaborado com uma referência orçamentária superior a um ano, não significa que o preço global do empreendimento está desatualizado, uma vez que existe atualização do mesmo.
>
> (...)
>
> Havia grande previsibilidade nos preços praticados no mercado, mesmo que não houvesse qualquer dispositivo de correção monetária. Mesmo com essa estabilidade financeira, ainda assim é previsto o reajuste contratual, conforme disposto em Lei. Para corroborar a informação supracitada, foi atualizado o orçamento da tabela referencial junho/17 para junho/18. O orçamento com data base junho/17 era no valor de R$ 2.276.322,87, sendo que na simulação passou para 2.461.201,17, perfazendo uma diferença de 8,12%. O Cálculo do reajuste contratual acumulado é de 7,75%, portanto, não trouxe algum tipo de prejuízo à licitação.
>
> (...)

Observa-se que a utilização da Tabela de Preços da Sanepar, vigente em junho de 2017, foi devidamente justificada no contexto da licitação. Como asseverou a SANEPAR, na ocasião, a entidade estava desenvolvendo a tabela com referência a junho de 2018, mas, devido à natureza meticulosa desse trabalho, a nova tabela ainda não havia sido disponibilizada. É importante destacar que, mesmo com a utilização de uma tabela mais antiga, a SANEPAR demonstrou que havia previsibilidade nos preços praticados no mercado, o que assegura a viabilidade econômica do projeto.

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

Dessa forma, reconheço que a complexidade na gestão de tabelas de preços de grande porte em empresas estatais, somada à existência de cláusula de reajuste contratual, mitiga o impacto direto da defasagem temporal do orçamento base, afastando o julgamento pela irregularidade quanto a este ponto específico, mas mantendo a necessidade de determinar à Companhia que adote as medidas necessárias para garantir a máxima atualização de suas referências orçamentárias em futuros certames.

Cumpre registrar que a SANEPAR informou estar elaborando tabelas intermediárias, utilizando itens da tabela SINAPI, cotações de mercado para insumos mais relevantes e aplicando indicadores econômicos aos demais itens.

Não obstante, impõe-se a expedição de **determinação** à SANEPAR para que adote providências destinadas a assegurar a máxima atualização de suas referências orçamentárias em futuras contratações.

Assim, neste tópico, a Tomada de Contas Extraordinária deve ser julgada **parcialmente procedente**, mantendo-se a irregularidade quanto à falta de ART e a não individualização dos custos na fase de elaboração do edital.

2.2. Ilegalidades e irregularidades na gestão e fiscalização contratual

Os documentos acostados aos autos demonstram que a execução do Contrato n.º 34.401/2019 foi marcada por uma gestão desordenada e uma fiscalização ineficaz, demonstrando um cenário de completo descontrole administrativo, técnico e financeiro, conforme será exposto adiante.

2.2.1. Execução da obra sem projeto executivo

Após a homologação da licitação e a assinatura do contrato, a SANEPAR emitiu a ordem de serviço e autorizou o início das obras sem a elaboração prévia de um projeto executivo.

Esta conduta representa uma violação direta ao disposto no art.43, § 2º[11], da Lei n.° 13.303/2016, que veda expressamente a execução de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo.

[11] § 2º É vedada a execução, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia.

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

A Inspetoria ressalta que o projeto executivo é o instrumento que detalha as soluções de engenharia e as condições de execução da obra, sendo fundamental para guiar os trabalhos e permitir uma fiscalização adequada. Sua ausência deixou questões críticas da construção, como o dimensionamento de fundações, estruturas e a especificação de materiais, ao arbítrio dos executores e fiscais, sem a devida responsabilidade técnica.

O resultado dessa omissão foi a execução e o pagamento de um volume enorme de itens/serviços que não estavam no contrato.

A SANEPAR alega que não havia exigência no Termo de Referência da Companhia quanto à obrigatoriedade de apresentação do projeto executivo. Afirma, entretanto, que na ata de reunião de início de contrato consta a entrega dos projetos que arrimaram a licitação, ressaltando que estes foram elaborados de forma detalhada e dentro dos padrões técnicos (peça 92, fl. 9).

O senhor *Pedro David*, fiscal do contrato, admitiu que recebeu na reunião de início de contrato um caderno com todos os projetos necessários para fiscalizar a execução das obras, antes de seus inícios, o que também foi afirmado na defesa da senhora Larissa Cirino Milani.

Todavia, embora a SANEPAR também alegue em sua defesa que teria recebido “cadernos técnicos” na reunião inicial do contrato, a documentação juntada aos autos, como assegurou a unidade técnica, não comprova a existência de projeto executivo formal, completo e aprovado nos moldes exigidos pela Lei n.° 13.303/2016. A mera referência a fotografias, documentos avulsos ou projetos elaborados ao longo da execução não supre a exigência legal de projeto prévio como condição para início da obra.

Reforça-se que, embora conste na Ata de Reunião que os projetos teriam sido entregues, não há comprovação documental nos autos de que os projetos foram efetivamente desenvolvidos, mesmo que posteriormente.

Como se percebe mais uma vez a prática administrativa da SANEPAR à época adotava como rotina o uso de termos de referências acompanhados de alguns projetos, sendo que se admitia que os projetos executivos

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

fossem desenvolvidos ao longo da execução contratual, ou, até mesmo, nem fossem apresentados.

Cumpre mencionar que os argumentos trazidos durante o contraditório indicam que havia um entendimento no âmbito da SANEPAR de que, para casos semelhantes a este analisado, não seria necessário projeto executivo na forma como determina a lei. Tanto que nenhum dos setores pelos quais tramitou o procedimento licitatório questionou a sua ausência, ou seja, o processo licitatório já havia tramitado perante diversos setores da Companhia estatal, não recebendo qualquer apontamento de irregularidade.

Tal situação se evidencia nos contraditórios apresentados como, por exemplo, o do senhor *Juarez Antonio Wollz* (peça 102, fl. 4), do qual se extrai a seguinte afirmação: "*Equivoca-se a afirmação de omissão (p.61) quando se atribui negligência em relação a inexigência de projeto executivo para a execução da obra de serviço de engenharia, porque o procedimento de reforma assim não exige, tanto que o processo licitatório foi aprovado sem qualquer ressalva neste sentido*."

O senhor *Atahyde* também aponta suposta dispensa de prévia elaboração de projeto executivo pela legislação, argumento derrubado pela Inspetoria, que ressaltou que a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais), à qual se submete a SANEPAR, é nítida em afirmar a obrigatoriedade de sua existência para a execução, não repetindo a excepcionalidade da "elaboração concomitante" prevista na antiga lei de licitações.

Tal prática administrativa revela grave deficiência de planejamento, potencializando o descontrole da execução, comprometendo a segurança técnica da obra e fragilizando o exercício da fiscalização.

Dessa forma, verifica-se que a execução contratual foi iniciada sem os documentos técnicos suficientes, em desatenção à legislação aplicável e às boas práticas de gestão pública, delegando aos executores e fiscais decisões técnicas essenciais, como definição de soluções construtivas, quantitativos relevantes e métodos executivos, circunstância reconhecida pela própria fiscalização e corroborada pelos apontamentos da Inspetoria.

Todavia, a irregularidade, ainda que grave, revela-se, mais uma vez, como decorrente de procedimentos internos rotineiros da SANEPAR.

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

Diante disso, conclui-se pela procedência do apontamento, devendo ser reconhecida a irregularidade quanto à ausência de projeto executivo adequado. Tal prática administrativa evidencia deficiência de planejamento, potencializando o descontrole da execução, comprometendo a segurança técnica da obra e fragilizando o exercício da fiscalização.

Recomenda-se, assim, que a SANEPAR promova a revisão de seus procedimentos internos, adequando-os às exigências da Lei n.° 13.303/2016, bem como às normas do CONFEA/CREA, de modo a garantir a legalidade, eficiência e controle técnico nas futuras contratações.

2.2.2. Pagamento por itens excedentes e extracontratuais sem amparo contratual

A presente irregularidade refere-se à execução e ao pagamento de expressiva quantidade de itens excedentes e extracontratuais sem prévia e adequada formalização da correspondente alteração contratual.

Conforme demonstrado pela Inspetoria, a análise das medições realizadas no ano de 2019, especialmente no período de 10/04/2019 a 31/12/2019, revelou que, do valor total faturado no contrato original - aproximadamente R$ 1,5 milhão -, o montante de R$ 937.137,97, equivalente a 62,64% do total, correspondia a itens não originalmente contemplados nos limites do ajuste. Desse valor, R$ 137.529,42 referiam-se a "itens excedentes", assim compreendidos os quantitativos superiores aos contratados, e R$ 799.608,55 diziam respeito a "itens não previstos", consistentes em serviços totalmente novos. Confira-se:

Medição nº 9*		
Item	**Investimento Previsto (R$)**	**Valores Realizados Acumulados até 31/12/2019 (R$)**
Unidades Operacionais – Água	1.338.128,74	400.358,86
Unidades Operacionais - Água (itens excedentes)	-	**137.529,42**
Unidades Operacionais - Água (itens não previstos)	-	**799.608,55**
Administração Local de Obra	65.041,94	61.795,98
Instalações Elétricas	96.829,32	96.829,32
Total	**1.500.000,00**	**1.496.122,13**

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

Ao término do contrato original, acrescida a Medição n.° 10, relativa exclusivamente à desmobilização do canteiro de obras, no valor de R$ 1.363,21, referente ao período de 01/03/2020 a 31/07/2020, o total faturado alcançou R$ 1.497.485,34. Assim, conforme apurado pela Inspetoria, 62,58% do valor faturado no contrato original correspondeu a itens excedentes ou não previstos.

Esse dado evidencia que não se tratou de mera variação ordinária de quantitativos, inerente ao regime de execução por preço unitário, mas de alteração substancial da execução contratual, com relevante afastamento entre o objeto originalmente licitado e contratado e aquele efetivamente executado e pago.

Embora o contrato por preço unitário admita variações quantitativas decorrentes da própria dinâmica das medições, tal flexibilidade não autoriza a execução indiscriminada de quantitativos substancialmente superiores aos contratados, nem a inclusão de serviços novos sem a prévia autorização e formalização. As variações admitidas nesse regime devem permanecer compatíveis com o objeto licitado, com a planilha contratual, com os limites legais e regulamentares aplicáveis e com a preservação das condições econômicas e competitivas estabelecidas no certame.

No caso, conforme apontado pela Inspetoria, a parcela expressiva de itens excedentes e não previstos foi executada e paga sem que houvesse, previamente, termo aditivo apto a conferir respaldo jurídico, técnico e orçamentário à alteração promovida. Tal circunstância evidencia fragilidade relevante na gestão contratual, pois compromete o controle prévio da despesa, a rastreabilidade da motivação técnica, a preservação das condições originais da licitação e a aferição da vantajosidade dos preços praticados.

A prática viola a Lei n.° 13.303/2016, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SANEPAR e o respectivo Manual de Gestão de Contratos, os quais exigem a formalização escrita e tempestiva das alterações contratuais. Nesse sentido, o art. 171 do RILC prevê que acréscimos ou supressões de objeto devem ser formalmente justificados, previamente autorizados e registrados por termo aditivo, sob pena de violação ao dever de licitar. O art. 19 do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da Companhia também reforça a necessidade

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

de formalização tempestiva, mediante termo aditivo, para quaisquer alterações contratuais (peça 3, fl. 28).

A alegação de que se tratava de reforma – hipótese em que, em tese, a legislação admite percentuais ampliados de acréscimo – não convalida a execução prévia e informal. Ainda que o ordenamento jurídico admita limites mais amplos de alteração em determinadas situações, permanece indispensável que o acréscimo seja previamente justificado, autorizado e formalizado. A regularização posterior de serviços já executados e pagos sem respaldo contratual válido não se mostra juridicamente admissível.

A informalidade da execução é corroborada pela própria defesa do fiscal do contrato, senhor *Pedro David*, na qual alega ter cumprido ordens do Gerente Regional *Juarez Antônio Wollz* para medir o que havia sido executado em campo, independentemente do que estava contratado (peça 72, fl. 3). O Gerente Regional *Juarez Antônio Wollz*, responsável pela gestão do contrato na regional, por sua vez, não refutou de forma categórica essa prática. Da mesma forma, a SANEPAR, em sua defesa (peça 92, fl. 6), tentou justificar que "em casos de reformas alguns custos podem ser imprevisíveis".

Essa justificativa, contudo, não afasta a irregularidade. A eventual imprevisibilidade de determinados serviços pode justificar a necessidade de alteração contratual, mas não autoriza sua execução e pagamento à margem do procedimento formal aplicável. Justamente diante da constatação de serviços adicionais, impunha-se à Administração a adoção das providências necessárias à alteração do ajuste, com motivação técnica, autorização competente, análise de preços, verificação dos limites legais e celebração tempestiva de termo aditivo.

Além disso, a instrução técnica demonstrou que parte relevante das execuções ocorreu antes da formalização do 1° Termo Aditivo e que, mesmo após sua celebração, persistiram pagamentos por itens não contemplados no instrumento suplementar. Tal circunstância reforça a conclusão de que a gestão contratual não observou os controles mínimos exigidos para alterações dessa natureza.

Resta, assim, configurada irregularidade grave na gestão e fiscalização do contrato, consubstanciada na execução e no pagamento de serviços sem prévio amparo contratual, em afronta à Lei n.° 13.303/2026, ao regulamento

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

interno da estatal, ao manual de gestão e fiscalização de contratos da Companhia e aos princípios da legalidade, do planejamento, da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica e da economicidade, dos quais decorre o dever de adequada gestão dos recursos públicos.

Diante disso, a presente Tomada de Contas Extraordinária deve ser julgada **procedente** em relação a esse ponto.

2.2.3. Das irregularidades do 1º Termo Aditivo do Contrato n.° 34401/2019

As irregularidades anteriormente constatadas na execução contratual culminaram na celebração do 1° Termo Aditivo ao Contrato n.° 34401/2019, formalizado em 08/04/2020, por meio do qual houve complementação financeira no importe de R$ 643.996,32, correspondente a aproximadamente 39,85% do valor contratual já reajustado, além da prorrogação do prazo de execução por 120 (cento e vinte) dias.

Segundo consignado no Parecer Técnico n.° 693/2019-GRSP, da Gerência Regional de Santo Antônio da Platina, o pedido de aditamento foi fundamentado no desgaste e deterioração das unidades operacionais das Estações de Tratamento de Água localizadas nos Municípios de Santo Antônio da Platina, Ibaiti e Joaquim Távora, atribuídos aos produtos químicos utilizados no tratamento da água e ao longo período sem manutenção corretiva e preventiva adequada.

Todavia, conforme demonstrado pela unidade técnica, o procedimento de formalização do aditivo não foi acompanhado de detalhamento técnico suficiente para individualizar adequadamente os quantitativos acrescidos, os serviços efetivamente abrangidos pela complementação financeira e a correspondente distribuição por município e por item contratual, circunstância que comprometeu a transparência e o adequado controle da alteração promovida.

Os autos evidenciam, ainda, que a própria Diretoria Jurídica da SANEPAR, ao examinar o pedido de complementação contratual, reputou insuficientes os elementos inicialmente apresentados, solicitando documentação complementar, incluindo projetos das reformas, ata inicial da obra, registros fotográficos, medições, boletim diário de obras e maior detalhamento técnico do objeto do aditamento.

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

Em resposta, conforme ressaltou a Inspetoria, a Gerência Regional apresentou documentação complementar e o Parecer Técnico n.º 83/2020, reiterando as justificativas anteriormente apresentadas, bem como a Comunicação Interna n.º 38/2020, assinada pelo gerente regional *Juarez Antônio Wollz* e pelo fiscal *Pedro David*, na qual se afirmou que não teria havido "nenhum serviço extracontratual e nem, supressão de serviços realizados".

Entretanto, as medições posteriormente juntadas aos autos demonstraram cenário diverso, demonstrando a execução de quantitativos superiores aos originalmente previstos, bem como a realização de serviços não previstos nos instrumentos contratuais e no próprio termo aditivo. A Inspetoria também destacou que os documentos apresentados sob a denominação de "projetos" se referiam apenas a estudos preliminares, que careciam de complementação e detalhamento técnico para subsidiar, de forma mais precisa, a alteração contratual promovida.

Apesar dessas fragilidades, o aditivo foi aprovado e assinado em abril de 2020. Contudo, a celebração desse instrumento não se mostrou suficiente para sanar as deficiências verificadas na gestão da execução contratual. As medições referentes ao período posterior à formalização do aditivo demonstraram que a SANEPAR continuou realizando pagamentos por itens excedentes e não previstos, mesmo após a complementação do valor. Conforme apontado pela Inspetoria, dos R$ 453.499,19 faturados no âmbito do aditivo (Medição n.° 4 do Termo Aditivo, que compreende os serviços executados no período entre 10/04/2020 e 31/07/2020), a quantia de R$ 219.100,30 foi gasta com itens excedentes ou não previstos no referido termo aditivo.

Além disso, verificou-se que o percentual utilizado como base para o cálculo da complementação financeira incidiu sobre o valor global originalmente contratado para intervenções previstas em três municípios, embora posteriormente tenha sido informado que não houve execução de serviços em Joaquim Távora.

Ainda que tal circunstância, isoladamente considerada, não seja suficiente para invalidar integralmente o aditamento – especialmente diante da natureza unitária da contratação- evidencia-se deficiência relevante na definição da

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

base de cálculo utilizada para a complementação financeira, uma vez que não houve adequada avaliação do impacto decorrente da não execução de parcela do objeto inicialmente prevista.

Observa-se, ainda, que a celebração do termo aditivo não foi capaz de sanar as fragilidades verificadas na gestão da execução contratual. Conforme apontado pela unidade técnica, mesmo após a formalização do termo aditivo, persistiram pagamentos relativos a serviços executados sem adequada correspondência com os quantitativos formalmente aprovados.

Nesse sentido, cabe citar o seguinte trecho[12] da peça inicial no qual a Inspetoria aponta que os gastos com itens excedentes superaram o percentual autorizado de acréscimo no aditivo:

> Quanto aos itens excedentes, é necessário esclarecer que nesta fase (após formalização do termo aditivo) trata-se de gastos que superaram o percentual autorizado de acréscimo no aditivo, sendo que mesmo com a formalização do termo, as ilegalidades se prolongaram naquela regional.
>
> Sendo assim, neste ponto, a ilegalidade atinge o montante de R$ 219.100,30 (...), composto pelos valores de R$ 65.305,16 (...) referente aos itens excedentes e R$ 153.795,14 (...) referente aos itens não previstos (não constam nem no contrato, nem no 1º Termo Aditivo), o que caracteriza, inclusive, violação ao dever de licitar.
>
> (...)

Registre-se, ainda, que quase a totalidade dos itens do orçamento original foram aditivados, à exceção do canteiro de obras e outros dois serviços (pintura símbolo de cadeirante e portão para pedestres), e a grande maioria em percentuais próximos à 40% (quarenta por cento).

Conforme apontou a 2ªICE, após a Diretoria Jurídica analisar a documentação complementar juntada ao pedido de aditivo, concluiu que o pedido de aditamento possuía base legal, atribuindo ao diretor da Diretoria de Operações a competência para a autorização, a qual ocorreu na REDIR n.º 13/2020, realizada em 06/04/2020.

Nesse contexto, as falhas identificadas evidenciam deficiência relevante na gestão e fiscalização contratual, especialmente no que se refere ao dever de formalização tempestiva das alterações contratuais, à adequada motivação

[12] Peça 3, fls. 33/34.

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

técnica dos acréscimos promovidos e à preservação da rastreabilidade e do controle da execução do ajuste.

Assim, acolho as conclusões da Inspetoria quanto à existência de irregularidade na formalização e execução do 1° Termo Aditivo, razão pela qual se mostra **procedente** a Tomada de Contas Extraordinária em relação a esse ponto.

2.2.4. Do pagamento de itens acima da tabela SANEPAR de referência orçamentária, sem aplicação do desconto obtido na licitação e incorporação de reajustes indevidos

Este é o ponto central da presente Tomada de Contas Extraordinária, pois a instrução técnica demonstrou que a SANEPAR, ao promover o pagamento de serviços contratuais e extracontratuais, adotou sistemática incompatível com os parâmetros estabelecidos na licitação, ocasionando pagamentos em desconformidade com a Lei n.° 13.303/2016, com o Regulamento Interno de Licitação e Contratos da Companhia e com os princípios que regem a Administração Pública, resultando em dano ao erário quantificado pela unidade técnica em R$ 375.005,61.

Transcrevo a seguir parte dos fundamentos consignados pela Inspetoria quanto a esse ponto:

> Em sua atividade de fiscalização a equipe constatou a ocorrência de diversas irregularidades quanto ao pagamento dos itens contratuais e não contratuais pela SANEPAR.
>
> Quanto aos **itens contratuais**, verificou-se que a SANEPAR: (i) concedeu reajuste irregular.
>
> Já quanto aos **itens não contratuais**[13], foi identificado que a SANEPAR: (i) pagou por valores acima da tabela SANEPAR de referência orçamentária; (ii) deixou de aplicar o desconto auferido na licitação; e (iii) concedeu reajuste irregular.
>
> Com efeito, conforme a carta DP 0016/2021, os preços unitários utilizados para pagamento dos itens não previstos em contrato e constantes no Manual de Obras de Saneamento - MOS/SANEPAR, foram os seguintes:

[13] Para esclarecer, os itens não contratuais estão divididos em: (i) itens MOS - constantes no Manual de Obras de Saneamento (MOS) da SANEPAR e incluídos na Tabela de Preços da empresa; e (ii) itens Não MOS – que não estão incluídos na Tabela de Preços da empresa nem no seu Manual de Obras de Saneamento.

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

i) Itens pagos com valores da Ordem de Serviço 310793 (Contrato Original): Tabela de Preço SANEPAR de junho de 2018 (Doc. 29), com reajuste de 7,75%;

ii) Itens pagos com valores da Ordem de Serviço 333085 (1º Termo Aditivo): Tabela de Preço SANEPAR de junho de 2019 (Doc. 30).

Nesses dois casos, **a SANEPAR afirma que aplicou o valor da Tabela de Preços SANEPAR vigente na época do pagamento, sem incluir o desconto da licitação, que foi de aproximadamente 34,10%** (trinta e quatro vírgula dez por cento).

Ocorre que os preços unitários dos itens MOS não previstos no contrato e aditivo, mas constantes nas medições, não condizem com os preços de tabela com a aplicação do BDI máximo estipulado no edital da licitação, que é de 32%(...).

Para exemplificar, nos itens não previstos da Medição nº 10 (contrato original) (ANEXO I), o item 100210-Revestimento com lajota sextavada de concreto consta com o preço unitário de R$ 94,08/m², enquanto na Tabela de Preços SANEPAR 2018, o preço unitário deste mesmo item é R$ 91,99/m², com o BDI de 32%. Nas medições do 1º Termo Aditivo (ANEXO II) a mesma discrepância de preços pode ser verificada: nos itens não previstos da Medição nº 4, o item 080901-Fôrma para viga, pilar e parede, plana em madeira não aparelhada consta com o preço unitário de R$ R$ 120,60/m² ao passo que na Tabela de Preços SANEPAR 2019 o preço deste item é R$ 117,92/m² com o BDI de 32%.

Além disso, apesar da alegada utilização da Tabela de Preços SANEPAR 2018 para os itens MOS não previstos na OS 310793 (Contrato Original), ainda foi aplicado o reajuste de 7,75% (...), correspondente ao período de 2017 a 2019. Sendo assim, o valor pago foi atualizado duas vezes referente ao período de 2017 a 2018, já que, em tese, foi utilizada a Tabela de Preços SANEPAR 2018 e, sobre esse valor, ainda incidiu o reajuste acumulado.

Na carta DP 0016/2021 a SANEPAR informa ainda que para o pagamento dos itens não previstos e não constantes no MOS, o preço utilizado foi o valor de nota fiscal com BDI, sem aplicação de desconto ou reajuste.

Apesar da SANEPAR afirmar que não incidiu reajuste sobre os itens não previstos e não tabelados, o reajuste foi pago, pois ele foi calculado sobre o valor total das medições, o que incluiu os itens não previstos. Assim, ao utilizar os preços de nota fiscal (referentes ao ano 2019) para os itens não previstos e não constantes no MOS, o reajuste do período de 2017 a 2019 também foi pago de forma duplicada.

Por fim, destaca-se que, relativamente aos itens acrescidos sem instrumento de aditivo contratual, não houve formalização da proposta nem análise pela área de Coordenação de Preços para o pagamento dos itens, sendo pago o valor solicitado pelo contratado sem qualquer análise ou negociação, contrariando o que preconiza o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da SANEPAR.

(...)

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

> Tanto os pagamentos relativos ao contrato, quanto os do termo aditivo apresentaram diversas ilegalidades, visto que foram quitados por valores acima da tabela de referência orçamentária da SANEPAR, e ainda foram incorporados reajustes irregulares, em afronta ao contido na Lei nº 13.303/2016 e RILC.
>
> No caso em tela, a licitação ocorreu pelo critério de julgamento "maior desconto" e, pela Lei das Estatais, obrigatoriamente o desconto ofertado na proposta vencedora deveria ser estendido aos termos aditivos, o que não ocorreu.
>
> (...)

Verifica-se que a controvérsia decorre, em síntese, da forma de precificação dos serviços acrescidos durante a execução contratual – tanto daqueles constantes do Manual de Obras de Saneamento da SANEPAR (itens MOS), quanto dos serviços não constantes das tabelas referenciais da Companhia (itens não MOS) – bem como da metodologia utilizada para incidência de reajuste e aplicação dos descontos ofertados na licitação.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo apontou que a licitação foi julgada pelo critério de maior desconto, tendo a contratada ofertado percentual aproximado de 34,10% sobre os preços referenciais da SANEPAR. Nessas hipóteses, a Lei n° 13.303/2016 estabelece expressamente que o desconto vencedor deve ser mantido nos eventuais termos aditivos e acréscimos contratuais.

Assim dispõe o art. 54, §4º, inciso I, da Lei das Estatais:

> Art. 54 Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento:
>
> (...)
>
> II - maior desconto;
>
> (...)
>
> § 4º O critério previsto no inciso II do caput:
>
> I - terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, estendendo-se o desconto oferecido nas propostas ou lances vencedores a eventuais termos aditivos;"
>
> II - no caso de obras e serviços de engenharia, o desconto incidirá de forma linear sobre a totalidade dos itens constantes do orçamento estimado, que deverá obrigatoriamente integrar o instrumento convocatório.

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

No mesmo sentido, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da SANEPAR prevê:

> Art. 75 O critério de julgamento por maior desconto:
>
> I - terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, estendendo-se o desconto oferecido nas propostas ou lances vencedores a eventuais termos aditivos;"
>
> "Art. 171 (...) "§ 4° Na hipótese de alterações contratuais para fins de fixação de preços dos insumos e serviços a serem acrescidos no contrato, deverá ser mantido o mesmo percentual de desconto oferecido pelo contratado na licitação ou no processo de contratação direta.

Todavia, a fiscalização demonstrou que os novos serviços executados foram remunerados com base em tabelas referenciais posteriores à data-base da licitação, sem a aplicação do desconto ofertado pela vencedora e, em determinados casos, ainda submetidos à incidência de reajustes contratuais adicionais.

Segundo consignado pela Inspetoria, para os itens não previstos em contrato e constantes no Manual de Obras de Saneamento - MOS/SANEPAR (itens MOS) foram utilizadas tabelas SANEPAR de 2018 e 2019, sem replicação do desconto licitado, enquanto os itens não previstos e não constantes no MOS (itens não MOS) foram pagos com base em valores constantes de notas fiscais acrescidas de BDI, igualmente sem aplicação do desconto contratual.

A irregularidade evidenciada aqui, portanto, não reside propriamente na utilização de serviços extracontratuais em si – cuja ocorrência, aliás, mostrou-se associada às deficiências de planejamento e à dinâmica informal de execução já examinadas nos tópicos anteriores -, mas especialmente na forma de precificação adotada para tais serviços, em desconformidade com os parâmetros normativos e contratuais aplicáveis.

A propósito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União[14], corretamente invocada pela unidade técnica, consolidou entendimento no sentido de

[14] "Os preços dos serviços novos acrescidos por termo aditivo, embora derivem de prévio acordo entre as partes (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993), devem ser parametrizados pelos preços referenciais da Administração vigentes à época da licitação (sistemas oficiais de custos e taxa de BDI do orçamento base) , e não pelos preços em vigor à época do aditamento, observando-se ainda a manutenção do mesmo percentual de desconto entre o valor global do contrato original e o obtido a partir dos preços referenciais à época da licitação." (TCU - Acórdão 467/2015-Plenário)

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

que, em contratos de obras e serviços de engenharia licitados pelo critério de maior desconto, os preços de novos serviços devem observar: os referenciais de custos da época da licitação; a taxa de BDI originalmente prevista; e a manutenção do mesmo percentual de desconto ofertado pela vencedora.

Desse modo, a referência de preço para os itens constantes no MOS deveria ser a Tabela de Preços SANEPAR de 2017 com a aplicação do mesmo percentual de desconto da licitação. Já para os itens não constantes no MOS, o desconto da licitação deveria ser aplicado do mesmo modo.

Contudo, conforme demonstrado pela Inspetoria, os pagamentos ocorreram em desacordo com tais parâmetros.

A Inspetoria indicou que, no contrato original, os pagamentos realizados a maior em relação aos itens não previstos alcançaram o montante de R$ 293.397,80. Já no 1º Termo Aditivo, os pagamentos indevidos relativos a itens não previstos totalizaram R$ 53.289,21. Confira-se:

Contrato Original - Itens não previstos			
	Itens MOS	**Itens não MOS[37]**	**Total**
(A) Valor pago (R$)	515.189,34	284.419,24	799.608,55
(B) Valor calculado para os Itens MOS considerando Tabela SANEPAR 2017 e aplicando o desconto da licitação (R$)[38]	318.790,59		
(C) Valor calculado para Itens não MOS aplicando o desconto da licitação (R$)		187.420,19	
Valores pagos a maior (R$)	**(A) - (B)**	**(A) - (C)**	
	196.398,75	**96.999,05**	**293.397,80**

"Em contratos de obra pública, os preços de itens novos e de serviços cujos quantitativos foram acrescidos devem ter como limite aos preços unitários dos sistemas de referência, mantida a incidência do percentual de desconto ofertado na licitação." (TCU - Acórdão 1870/2016-Plenário)

"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 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)." (TCU - Acórdão 2440/2014-Plenário)

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

1º Termo Aditivo - Itens não previstos			
	Itens MOS	Itens não MOS	Total
(A) Valor pago (R$)	76.214,05	77.581,13	153.795,14
(B) Valor calculado para os Itens MOS considerando Tabela SANEPAR 2017 com o reajuste 2017-2019 (7,75%) e aplicando o desconto da licitação (R$)[39]	49.383,30		
(C) Valor calculado para Itens não MOS aplicando o desconto da licitação (R$)		51.122,67	
Valores pagos a maior (R$)	**(A) - (B)**	**(A) - (C)**	
	26.830,75	**26.458,46**	**53.289,21**

Também merece destaque a constatação de que houve incidência concomitante de atualização decorrente da utilização de tabelas referenciais mais recentes e posterior aplicação de reajuste contratual, produzindo potencial sobreposição de recomposição monetária.

A instrução demonstrou, por exemplo, que determinados serviços foram precificados com base na Tabela SANEPAR 2018 – já atualizada em relação à data-base original do certame- e, posteriormente, submetidos à incidência adicional de reajuste acumulado de 7,75%[15], correspondente aos períodos de 2017 a 2019.

De igual modo, os itens não MOS, remunerados com base em preços de notas fiscais contemporâneas à execução contratual, também acabaram integrando a base de cálculo sobre a qual incidiu o reajuste global do contrato.

Embora a SANEPAR tenha alegado inexistir reajuste específico sobre itens não MOS, a unidade técnica demonstrou que os reajustes incidiram sobre o valor total das medições, circunstância apta a produzir duplicidade parcial de recomposição monetária.

Além disso, a fiscalização identificou que parte do reajuste incidiu sobre medições relacionadas a períodos anteriores à própria data-base da atualização, gerando pagamento indevido adicional de R$ 28.318,60.

A seguir, cito os fundamentos registrados pela Inspetoria quanto a esse ponto:

[15] Reajuste 1 (01/06/2017 a 01/06/2018) = 3,71% | Reajuste 2 (01/06/2018 a 01/06/2019) = 3,90% | Total acumulado = 7,75%

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

(...)

Quanto ao reajuste, é necessário esclarecer que a empresa vencedora do certame assinou o contrato dia 11/03/2019 e requereu reajuste na data de 10/06/2019, sendo que para a obtenção da atualização a data de referência orçamentária era 01/06/2017.

Tendo como base a referência orçamentária de 2017, foram deferidos dois reajustes (períodos de 06/2017 até 06/2018 e de 06/2018 a 06/2019), totalizando 7,75% (sete vírgula setenta e cinco por cento), que foi aplicado sobre o valor total contratado (R$ 1.500.000,00), atingindo o montante de R$ 116.250,00 (cento e dezesseis mil duzentos e cinquenta reais).

Contudo, o período de reajuste que compreende jun./2018 a jun./2019 (3,90%) somente poderia incidir nos serviços executados a partir de 01/06/2019; mas não foi isso que ocorreu no caso concreto, já que o 2º reajuste também incidiu na 1ª e 2ª medições, que estão relacionadas a períodos anteriores ao termo inicial da segunda atualização, gerando o pagamento indevido de R$ 6.276,17 (seis mil, duzentos e setenta e seis reais e dezessete centavos), conforme tabela abaixo.

O Manual de Gestão e Fiscalização Contratual da SANEPAR, em seu artigo 57, estabelece que “a USAQ deve validar os índices e o valor do reajuste. O saldo do contrato, informado à USAQ, sobre o qual será aplicado o reajuste, é de responsabilidade do gestor do contrato”. No caso em tela, foi informado erroneamente as datas dos faturamentos no parecer técnico nº 379/2019-GRSP (Doc. 18), indicando que em abril/19 e maio/2019 não houve faturamento, o que não é verdade, razão pela qual foi aplicado reajuste em montante superior.

Além do mais, nenhum reajuste deveria incidir sobre os itens extracontratuais não MOS, pois como estes foram pagos com preços de Nota Fiscal, os valores já estão atualizados. Dessa forma, o reajuste de 7,75% sobre o valor pago referente aos itens extracontratuais não MOS (R$ 284.419,24) também é irregular.

Contrato Original - Reajustes indevidos	
Valor do 2º Reajuste incidente sobre a 1ª e 2ª medições (R$)	6.276,17
Reajuste indevido sobre os itens extracontratuais não MOS (R$)	22.042,49
Total pago por reajuste indevido (R$)	**28.318,66**

Em resumo, os valores pagos a maior totalizam R$ 375.005,61 (trezentos e setenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e um centavos) e podem ser resumidos da seguinte forma:

Valores pagos a maior (R$)	
Contrato original - Itens não previstos	293.397,78
1º Termo Aditivo - Itens não previstos	53.289,17
Reajustes indevidos	28.318,66
Total	**375.005,61**

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

> Nesse contexto, evidencia-se inquestionável prejuízo à SANEPAR, já que pagamentos devidos à contratada não observaram o modelo imposto pelas normas legais e regulamentares da Companhia, razão pela qual devem ser ressarcidos pelos responsáveis que causaram o dano.
>
> Ainda, podemos afirmar que durante toda a execução contratual, fiscal e gestor não se preocuparam se os itens que estavam sendo pagos foram previstos contratualmente ou não e se obedeceram aos parâmetros (valores) fixados da licitação. Ao entender da equipe de fiscalização, em que pese ter sido uma licitação de preços unitários por maior desconto, utilizou-se somente o valor global do contrato, sem se preocupar com qualquer aderência às normas licitacionais, pagando por preços sem respaldo contratual e por reajustes duplicados.
>
> Por tal razão, neste ponto cabe ressarcimento por dano ao erário, com fundamento no artigo 85, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Ainda, restou evidenciado que diversos serviços foram realizados sem adequada formalização prévia, sem composição regular de preços e sem submissão aos procedimentos internos previstos no Manual de Gestão e Fiscalização Contratual da SANEPAR, o qual exigia proposta formal da contratada, análise técnica da composição dos preços, verificação pela área competente e definição prévia dos preços antes da execução dos serviços.

As defesas apresentadas pela SANEPAR e pela empresa contratada sustentaram, em síntese, inexistirem provas de superfaturamento, afirmando que os reajustes observaram índices oficiais e que os pagamentos decorreram de procedimentos administrativos regularmente aprovados pelas áreas competentes da Companhia.

Todavia, tais argumentos não se mostram suficientes para afastar as irregularidades objetivamente demonstradas pela Inspetoria.

Isso porque a irregularidade constatada não decorre apenas da utilização de índices de reajuste ou tabelas referenciais em abstrato, mas da adoção de metodologia incompatível com o regime jurídico aplicável às licitações julgadas pelo critério de maior desconto, que impõe a preservação da equação econômica originalmente pactuada e a manutenção do desconto ofertado ao longo da execução contratual, inclusive em relação aos serviços acrescidos posteriormente.

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

Da mesma forma, a alegação genérica de inexistência de superfaturamento não afasta a constatação objetiva de pagamentos realizados em valores superiores àqueles que seriam devidos caso observados os parâmetros licitatórios originalmente pactuados, especialmente a obrigatória manutenção do desconto contratual.

Além disso, a alegação da empresa de hiperinflação no setor da construção civil em 2020, é frágil, uma vez que tal fato poderia, em tese, justificar pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, desde que houvesse a devida comprovação concreta de fato imprevisível, extraordinário, impacto específico sobre os insumos do contrato e nexo causal com a onerosidade excessiva. No entanto, tal pedido não ocorreu. Assim, a simples afirmação de que em 2020 teria ocorrido aumento relevante de preços na construção civil não valida automaticamente pagamentos acima da tabela, nem afasta a necessidade de observar o desconto obtido na licitação.

Embora seja possível reconhecer que parte das inconsistências identificadas decorra de deficiência de planejamento, fragilidade de fiscalização e informalidade administrativa na condução da execução contratual – e não necessariamente de atuação dolosa direcionada à obtenção de vantagem indevida-, o conjunto probatório evidencia, de forma robusta, a ocorrência de pagamentos realizados em desconformidade com os parâmetros legais e contratuais aplicáveis.

Nesse contexto, mostra-se juridicamente adequada a conclusão da Inspetoria quanto à ocorrência de dano ao erário decorrente: (i) da não aplicação do desconto licitatório sobre os serviços acrescidos; (ii) da utilização de referências de preços incompatíveis com os parâmetros contratuais; (iii) da incidência irregular de reajustes sobre parcelas já atualizadas economicamente.

O débito apurado pela fiscalização alcançou o montante de R$ 375.005,61, composto por pagamentos a maior relacionados ao contrato original, ao 1° Termo Aditivo e aos reajustes considerados indevidos, quantificação que, nesta fase processual, encontra respaldo suficiente no conjunto técnico-probatório constante dos autos.

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

A comprovação do dano impõe a obrigação de ressarcimento, conforme o Art. 85, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Assim, julgo procedente a tomada de contas nesse ponto, reconhecendo a irregularidade e a ocorrência de dano ao erário no montante de R$ 375.005,61, a ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos, com a consequente adoção das medidas sancionatórias e ressarcitórias cabíveis, nos termos da legislação de regência.

2.2.5. Execução parcial do objeto e descaracterização da contratação original

O contrato firmado tinha por objeto a execução de obras de reabilitação e melhorias em unidades de abastecimento de água nos Municípios de Santo Antonio da Platina, Ibaiti e Joaquim Távora. Contudo, conforme apurado nos autos, não houve execução de obras na unidade de Joaquim Távora, sem que tenha sido formalizada a correspondente supressão contratual ou promovida a necessária readequação do escopo originalmente licitado.

Tal circunstância revela falha relevante na gestão contratual, pois a Administração não poderia deixar de executar parcela do objeto pactuado, sem a devida motivação, formalização e adequação do ajuste. A ausência de instrumento próprio compromete a correspondência entre o objeto licitado, o objeto contratado e o objeto efetivamente entregue, além de dificultar a aferição da economicidade e o controle da execução contratual.

Não se trata, portanto, de mera irregularidade formal. A não execução de obras em uma das unidades originalmente contempladas representa modificação substancial do objeto contratado, com esvaziamento de parcela relevante da finalidade originalmente licitada, sobretudo porque essa parcela integrou a estimativa de custos, a formulação das propostas e a avaliação da vantajosidade da contratação.

A irregularidade deve ser analisada em conjunto com as demais falhas constatadas na execução contratual, especialmente a realização de serviços extracontratuais, a utilização de itens não previstos, a precificação inadequada de novos serviços, a ausência de manutenção do desconto obtido na licitação e a concessão irregular de reajustes. Esse conjunto de circunstâncias evidencia que a

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

execução contratual se afastou, de modo significativo, das condições originalmente licitadas.

Ressalte-se que a Administração detém margem de atuação para promover ajustes durante a execução contratual, especialmente em obras de reforma. Essa prerrogativa, contudo, não autoriza a alteração informal do objeto nem a execução seletiva das parcelas contratadas, sobretudo quando inexistente demonstração de fato superveniente devidamente motivado e formalmente incorporado ao contrato.

Desse modo, deve ser reconhecida a irregularidade relativa à execução parcial do objeto, em razão da não realização dos serviços em Joaquim Távora sem a correspondente formalização de supressão ou readequação contratual. Tal achado reforça o quadro de descaracterização do objeto originalmente licitado e será considerado em conjunto com as demais falhas de gestão e fiscalização contratual, sem imputação de ressarcimento autônomo.

2.2.6. Das falhas na gestão, fiscalização contratual e inexistência de recebimento definitivo

O quadro de irregularidades apurado nos autos é agravado por falhas documentais relevantes na gestão e fiscalização contratual, as quais comprometeram o acompanhamento da execução, a comprovação dos serviços realizados e a própria aferição da regularidade dos pagamentos efetuados.

Conforme previsto no descritivo técnico, a manutenção de Diário de Obras constituía instrumento obrigatório para o registro das ocorrências, alterações, medições, decisões técnicas e demais fatores relevantes verificados durante a execução contratual. Não obstante, restou comprovado que não houve o preenchimento regular desse instrumento.

A Inspetoria observou que documentos essenciais ao controle da execução não foram devidamente produzidos ou mantidos, destacando-se: (i) a ausência de Boletim Diário de Obra (BDO) na execução do 1º Termo Aditivo, conforme informado na carta DP 0016/2021; (ii) a falta de preenchimento do BDO pela contratada, e (iii) o preenchimento do BDO com grandes intervalos pela

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

fiscalização durante a execução do contrato original, circunstância que suscita dúvida quanto à efetiva e adequada fiscalização da obra.

A Inspetoria apontou, ainda, a existência de inoperância do controle interno da Companhia e de ausência de padronização dos procedimentos de gestão contratual, registrando que, desde o início da licitação, havia confusão generalizada quanto às responsabilidades atribuídas aos agentes atuantes no processo. Constatou-se, inclusive, que os responsáveis pelo curso da execução, fiscalização e gestão contratual foram alterados sem correspondente formalização documental pela Companhia.

Tais falhas não se apresentam como meras impropriedades burocráticas. Em contratos de obras, os registros do diário de obras constituem elemento essencial de controle, pois permitem verificar os serviços efetivamente realizados, os materiais empregados, a localização precisa das intervenções, as intercorrências verificadas, a necessidade de itens excedentes ou extracontratuais, a justificativa técnica das alterações e a correlação entre medições e pagamentos.

A inexistência ou a irregularidade no preenchimento dos Boletins Diários de Obras comprometeu o acompanhamento das decisões técnicas, a comprovação da efetiva execução dos serviços e a verificação das medições que fundamentaram os pagamentos.

Essa omissão assume especial gravidade no presente caso, diante a execução de serviços excedentes e extracontratuais em larga escala, da inclusão de itens não previstos no contrato, da ausência de adequada formalização das alterações de escopo, da execução parcial do objeto originalmente contratado e das inconsistências relacionadas aos critérios de precificação e reajustamento.

Também merece destaque a inexistência de assinatura da contratada no termo de recebimento definitivo da obra (peças 177/179), circunstância que impede o reconhecimento seguro da execução regular e integral do contrato. Nos termos da legislação aplicável e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o recebimento definitivo constitui etapa essencial da execução contratual, indispensável à consolidação da aceitação da obra pela Administração e à verificação de que o objeto foi entregue em conformidade com as condições pactuadas.

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

A ausência desse ato formal impede o reconhecimento da regularidade e da integralidade do objeto contratado, reforçando a conclusão de que a execução contratual ocorreu de forma irregular e incompleta, especialmente diante da já constatada não execução de parcela relevante do objeto originalmente pactuado.

Do conjunto probatório, conclui-se que a execução do contrato foi marcada por deficiências estruturais de planejamento, gestão e fiscalização, ausência de controles mínimos de acompanhamento, execução parcial do objeto, pagamento de serviços excedentes e extracontratuais sem respaldo formal suficiente e inexistência de regular termo de recebimento definitivo da obra.

Tais irregularidades extrapolam o campo das meras falhas formais, pois comprometeram a legalidade, a transparência e a integridade da execução contratual, em afronta ao regime jurídico aplicável às contratações da Companhia e aos princípios que regem a Administração Pública.

Dessa forma, deve ser acolhida a conclusão da Inspetoria, reconhecendo-se a **procedência** do achado, uma vez que restaram demonstradas falhas graves na gestão e fiscalização contratual, bem como a inexistência de recebimento definitivo regular, com prejuízo à comprovação da execução integral e regular do objeto contratado.

3. Da individualização das condutas e da aplicação da LINDB

A análise das responsabilidades dos interessados deve observar, de forma estrita, o disposto nos artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, segundo os quais a responsabilização pessoal dos agentes públicos exige a demonstração de dolo ou erro grosseiro, vedada a imputação automática de sanções em razão da mera posição hierárquica ocupada. Devem ser consideradas, ainda, as circunstâncias concretas do caso, os obstáculos reais enfrentados pelos agentes, a estrutura administrativa disponível, a repartição interna de competências e o contexto institucional em que os atos foram praticados.

No presente caso, as irregularidades constatadas podem ser agrupadas em dois momentos distintos: a fase do certame, marcada por deficiências de planejamento, e a fase de execução contratual, na qual se materializaram os

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

efeitos mais gravosos, com execução de serviços sem adequado amparo contratual, medições deficientes, alterações informais de escopo, critérios inadequados de precificação e dano ao erário.

A consideração do contexto institucional da SANEPAR, contudo, não implica imunidade dos agentes que, na fase de execução, praticaram atos concretos diretamente relacionados ao dano. Enquanto as falhas da fase do certame decorreram, em grande medida, de modelos administrativos padronizados e de práticas institucionais então adotadas pela Companhia, as irregularidades da execução envolveram decisões individualizadas de medição, autorização, atesto, instrução de aditivo e aceitação de pagamentos sem prévio suporte contratual válido.

3.1. Da responsabilidade pelas irregularidades verificadas no certame

As falhas verificadas na fase de planejamento foram graves e contribuíram para o descontrole posterior da execução contratual. A ausência de projeto básico adequado e sua substituição por um Termo de Referência, a elaboração de cronograma físico-financeiro *pro forma,* a utilização de orçamento sem individualização por localidade e a ausência de ART comprometeram a adequada definição do objeto e fragilizaram a fiscalização da obra.

Todavia, os elementos dos autos demonstram que tais falhas não decorreram de condutas isoladas, deliberadas ou manifestamente dissociadas dos procedimentos então praticados pela SANEPAR. Ao contrário, a instrução revela que a substituição do projeto básico formal por Termo de Referência, a adoção de documentos padronizados e a unificação das planilhas orçamentárias correspondiam a prática administrativa reiterada da Companhia, inclusive com orientação de unidade superior sediada em Curitiba.

Nesse contexto, embora as irregularidades do certame devam ser reconhecidas e ensejem determinação à SANEPAR para adequação de seus procedimentos, não se mostra juridicamente adequada a imputação de sanção pessoal aos agentes que atuaram na elaboração ou validação desses documentos, ausentes demonstração de dolo, má-fé ou erro grosseiro.

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

A Inspetoria indicou como responsáveis pelas irregularidades verificadas no certame os agentes Valdir Romão (gerente GRSP); *Atahyde Ferreira dos Santos Neto* (engenheiro civil GRLC); *Larissa Cirino Milani* (técnica em edificações GRSP); *Paulo Alberto Dedavid* (Diretor de Operações), *Cláudio Stabile* (Diretor-Presidente) e, no caso das irregularidades no orçamento, indicou também o senhor *Carlos Cláudio Militão* (técnico em edificações).

Passa-se, portanto, à análise específica das condutas.

a) Valdir Romão (Gerente Regional da SANEPAR em Santo Antônio da Platina)

A Inspetoria atribuiu ao senhor *Valdir Romão*, então Gerente Regional da SANEPAR em Santo Antônio da Platina, responsabilidade por ter assinado o pedido de licitação; o parecer técnico, na condição de gestor do contrato; e o descritivo técnico, na condição de gerente regional.

Em sua defesa, o interessado sustentou que não possuía atribuição técnica para elaboração de projeto ou revisão minuciosa dos documentos de engenharia, os quais teriam sido produzidos pelas áreas técnicas competentes e segundo modelo padronizado pela Companhia. Afirmou, ainda, que havia entendimento interno no sentido de que o Termo de Referência seria suficiente para subsidiar contratações daquela natureza.

Os elementos constantes dos autos conferem plausibilidade à defesa. Verifica-se que a modelagem documental adotada não decorreu de iniciativa isolada do gerente regional, mas de prática institucional reiterada da estatal, aparentemente respaldada por fluxos administrativos e orientações superiores.

Embora tal prática tenha se revelado inadequada à luz da Lei n.° 13.303/16, não há demonstração de que o senhor Valdir Romão tenha agido com dolo, má-fé ou erro grosseiro na fase preparatória do certame. Sua atuação, nesse ponto, esteve condicionada por modelo administrativo então adotado pela Companhia.

Nessas circunstâncias, afasta-se a aplicação de sanção pessoal ao interessado pelas falhas verificadas na fase interna da licitação.

b) Larissa Cirino Milani (técnica em edificações da GRSP)

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

A senhora *Larissa Cirino Milani* participou da elaboração de documentos técnicos vinculados à contratação, tendo a Inspetoria apontado sua responsabilidade em razão da ausência de projeto básico adequado, da imprecisão do objeto da licitação; de irregularidades no cronograma físico-financeiro elaborado sem critérios técnicos; e de irregularidades nos orçamentos que fundamentaram a licitação.

Em defesa, a interessada esclareceu que os projetos e documentos técnicos foram elaborados conforme os padrões administrativos então adotados pela SANEPAR, mencionando a existência de projetos antigos, mapas de risco e informações previamente disponíveis na Companhia. Sustentou, ainda, que o cronograma físico-financeiro e as planilhas observaram critérios de planejamento e desembolso utilizado pela regional. No tocante à ausência de maior detalhamento técnico e à utilização de Termo de Referência, afirmou que os projetos foram elaborados dentro dos padrões técnicos e que o termo de referência era considerado, no âmbito interno, documento apto a subsidiar contratações daquela natureza.

Os autos corroboram, ao mesmo em tese, a narrativa defensiva.

Conforme se extrai dos autos, a utilização de termo de referência em substituição ao projeto básico formal constituída prática reiteradamente adotada pela estatal e supostamente amparada pelo Regimento Interno da Companhia para obras dessa natureza, ou seja, que se enquadrassem como "reabilitação e melhorias", inclusive com anuência das instâncias superiores.

Além disso, há elementos indicando que determinadas definições estruturais do procedimento, como a unificação das planilhas e a ausência de segregação dos serviços por município, decorreram de orientação administrativa superior, proveniente da Unidade de Serviços de Planejamento Operacional (USPL/GPDO), órgão sediado em Curitiba, não sendo atribuíveis exclusivamente à senhora *Larissa*.

Assim, embora as falhas sejam relevantes e devam ser reconhecidas como irregularidades objetivas do procedimento, não se evidencia, no caso, conduta dolosa, direcionamento indevido, má-fé, erro grosseiro, nem

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

comportamento manifestamente dissociado dos procedimentos institucionais então praticados.

Logo, com fundamento nos arts. 22 e 28 da LINDB, afasta-se a aplicação de sanção pessoal à interessada pelas falhas da fase interna.

c) Atahyde Ferreira dos Santos (engenheiro civil)

O senhor *Athayde* foi apontado como responsável por impropriedades relacionadas à elaboração técnica da documentação da contratação. Em defesa, o interessado sustentou que os documentos elaborados observaram os procedimentos internos da SANEPAR e que o Termo de Referência utilizado era considerado, no âmbito da Companhia, instrumento suficiente para contratações de reformas daquela natureza. Argumentou, ainda, que não participou da gestão do contrato e que eventual deficiência na execução contratual não poderia ser automaticamente atribuída à sua atuação na fase preparatória.

Novamente, verifica-se que as irregularidades constatadas decorreram de metodologia institucional padronizada adotada pela estatal, e não de atuação individual isolada do agente técnico. A ausência de projeto básico formal, embora juridicamente inadequada, encontrava-se inserida em contexto organizacional no qual tal prática era considerada admissível pela Companhia nesses casos.

Assim, não há nos autos elementos suficientes para demonstrar que o interessado tenha atuado com dolo, fraude, direcionamento ou de forma conscientemente contrária às normas aplicáveis. Tampouco se identifica erro grosseiro apto a justificar sua responsabilização pessoal, especialmente diante da existência de práticas administrativas institucionalizadas que condicionavam a atuação dos agentes técnicos regionais.

Desse modo, afasta-se a aplicação de sanção ao senhor Atahyde Ferreira dos Santos Neto pelas falhas da fase interna.

d) Carlos Cláudio Militão (técnico em edificações)

O senhor *Carlos Cláudio Militão* foi indicado pela Inspetoria em razão de irregularidades nos orçamentos que fundamentaram a licitação,

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

notadamente por confirmar o orçamento que balizou o valor máximo do Processo Licitatório n.º 494/2018 e pela ausência de emissão de ART vinculada às peças técnicas produzidas na fase interna do certame.

Contudo, a análise dos autos demonstra que sua atuação ocorreu em âmbito estritamente técnico e operacional, vinculada aos modelos e diretrizes administrativas então estabelecidas pela Companhia. Quanto à ausência de ART, não há nos autos demonstração suficiente de que recaísse especificamente sobre o interessado a atribuição funcional de providenciar sua emissão relativamente às peças produzidas no caso. Também não se verifica comprovação de que o agente tenha deliberadamente se omitido quanto a tal providência ou atuado em desconformidade com orientação técnica ou normativa expressa da Companhia.

Ao contrário, os elementos constantes dos autos indicam fragilidades institucionais relacionadas à formalização documental dos orçamentos, circunstância que impede a caracterização de dolo ou erro grosseiro aptos a justificar responsabilização pessoal, nos termos do art. 28 da LINDB.

Sendo assim, deixa-se de aplicar sanção pecuniária ao interessado.

e) Paulo Alberto Dedavid (Diretor de Operações)

A Inspetoria indicou o senhor *Paulo Alberto Dedavid* como responsável por autorizar o pedido de licitação instruído com documentos considerados insuficientes.

Em sua defesa, o interessado argumentou que as etapas de instauração, instrução, processamento, planejamento, autorização e controle dos procedimentos licitatórios realizados pela SANEPAR não envolviam sua atuação direta e pessoal, sendo que ele autorizou a licitação com base em pareceres técnicos e jurídicos que não apontavam irregularidades.

A análise dos autos não evidencia que o Diretor de Operações tenha participado diretamente da definição metodológica das peças técnicas, da elaboração do orçamento, da opção pela utilização do termo de referência ou da unificação das planilhas. Observa-se que sua atuação ocorreu com base em manifestações técnicas que, à época, não apontavam irregularidades na licitação.

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

No caso, embora reconhecidas falhas institucionais de planejamento e governança, não se demonstrou que o interessado tenha concorrido diretamente para sua formação ou que tenha se omitido conscientemente diante de ilegalidade apta a caracterizar erro grosseiro.

Dessa forma, afasta-se sua responsabilização sancionatória pelas irregularidades da fase interna.

f) Cláudio Stabile (Diretor Presidente da SANEPAR)

O senhor *Cláudio Stabile*, Diretor-Presidente da SANEPAR, limitou sua atuação, no que se refere a essa primeira etapa, à homologação do certame e à assinatura do contrato, com fundamento em pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelas instâncias competentes, que atestavam a regularidade do procedimento.

Embora as irregularidades identificadas revelem fragilidades institucionais relevantes nos procedimentos internos da Companhia à época dos fatos, não há nos autos demonstração de participação direta do Diretor-Presidente na elaboração técnica das peças do certame, na definição da metodologia orçamentária ou na condução específica dos atos que culminaram nas impropriedades posteriormente verificadas.

A responsabilização do dirigente máximo exige comprovação concreta de conduta dolosa, omissão grave reconhecível ou ciência inequívoca de ilegalidades manifestas. Não se admite a imputação automática de sanção com base exclusiva na homologação do certame ou na assinatura do contrato, quando tais atos se apoiaram em manifestações das áreas técnicas e jurídicas competentes.

No caso, embora se reconheça a existência de falhas institucionais de planejamento e governança, não se demonstrou dolo ou erro grosseiro. Assim, ausentes elementos suficientes para individualização de responsabilidade pessoal, afasta-se a aplicação de sanção ao interessado pelas irregularidades na fase interna.

Em conclusão, embora as falhas de planejamento tenham sido relevantes e devam ensejar determinações corretivas à SANEPAR, afasta-se a responsabilização sancionatória dos senhores *Valdir Romão, Atahyde Ferreira dos*

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

Santos Neto, Larissa Cirino Milani, Carlos Cláudio Militão, Paulo Alberto Dedavid e Cláudio Stabile quanto à fase interna do certame.

2.3. Da responsabilidade pelas irregularidades ocorridas na fase de execução

Diversamente do que se verificou em relação ao certame, as irregularidades da execução contratual não se limitaram a falhas procedimentais ou a deficiências institucionais de planejamento. A execução foi marcada por alterações substanciais do objeto sem prévia e regular formalização de termo aditivo, execução e pagamento de itens excedentes e extracontratuais sem amparo contratual válido, medições dissociadas do escopo originalmente contratado, deficiência de registros obrigatórios e adoção de critérios de precificação incompatíveis com as condições que regeram a licitação, além de dano efetivo ao erário.

Nesse contexto, a responsabilização dos agentes diretamente envolvidos na execução deve ser examinada a partir das atribuições concretamente exercidas por cada um, especialmente em relação ao fiscal da obra e ao gestor regional do contrato, os quais detinham deveres funcionais específicos de acompanhamento, controle, registro, comunicação de inconformidades, além de impedimento de pagamentos sem respaldo contratual válido.

2.3.1. Pedro David (fiscal do contrato)

O senhor *Pedro David*, técnico em edificações, atuou como fiscal da obra e foi responsável pelas medições referentes ao Contrato n.° 34401/2019.

Na condição de fiscal, incumbia-lhe acompanhar a execução dos serviços, verificar sua aderência ao objeto contratado, exigir a manutenção dos registros obrigatórios – especialmente os Boletins Diários de Obras – identificar divergências entre o executado e o contratado, comunicar tempestivamente a necessidade de eventual alteração contratual e abster-se de atestar medições sem suporte contratual válido.

Conforme apurado, o fiscal atestou medições que contemplavam itens excedentes e serviços extracontratuais, mesmo sem prévia formalização de termo aditivo e sem documentação adequada que permitisse aferir, com segurança,

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

a efetiva execução, a localização, a necessidade técnica e a compatibilidade com o objeto originalmente contratado.

A responsabilidade do fiscal não decorre da formulação jurídica do termo aditivo, da aprovação final dos pagamentos ou da definição autônoma dos critérios de reajuste. Decorre, especificamente, do atesto de medições, da ausência de registros adequados, da não comunicação tempestiva das divergências entre o objeto contratado e os serviços efetivamente executados e da participação na instrução de documentos que subsidiaram a regularização posterior das alterações contratuais.

A irregularidade, portanto, não reside apenas no fato de terem existido serviços adicionais, mas na circunstância de terem sido medidos e pagos sem controles suficientes e sem a observância dos parâmetros contratuais aplicáveis.

A defesa apresentada pelo fiscal, no sentido de que teria cumprido ordens do gerente regional e de que não detinha preparo técnico suficiente para o exercício da função, não afasta sua responsabilidade. A função de fiscal não é meramente operacional ou automática. Ela envolve o dever de conferência, controle, registro, comunicação de inconformidade e, quando necessário, recusa de atesto de serviços executados em desconformidade com o contrato.

Ainda se que admita que o fiscal tenha atuado sob influência hierárquica, tal circunstância não lhe conferia autorização para validar medições sem adequado suporte contratual, tampouco para deixar de registrar e comunicar as inconformidades verificadas na execução.

Assim, ao atestar medições que incluíam serviços excedentes e extracontratuais sem prévia formalização de termo aditivo, permitir a execução sem registros documentais adequados e participar da instrução de aditivo com informações incompletas ou incompatíveis com a realidade da execução posteriormente demonstrada nos autos, o senhor *Pedro David* incorreu em erro grosseiro, por violação manifesta de deveres básicos de fiscalização contratual.

Sua conduta contribuiu diretamente para a autorização de pagamentos indevidos e para a fragilização do controle da execução da obra, razão pela qual deve ser reconhecida sua responsabilidade, com aplicação da multa

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

administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e imputação solidária do dever de ressarcimento dos valores pagos indevidamente, no montante de R$ 375.005,61 (trezentos e setenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e um centavos).

2.3.2. Juarez Antônio Wollz (gestor da obra e gerente da Gerência Regional de Santo Antônio da Platina)

A responsabilidade do senhor *Juarez Antônio Wollz***,** gerente regional da Gerência Regional de Santo Antônio da Platina e gestor da obra, revela-se ainda mais acentuada.

Conforme apurado, o referido agente não apenas deixou de exercer controle adequado sobre a execução contratual, mas atuou diretamente na condução informal das alterações do objeto, na autorização da execução de serviços extracontratuais, na admissão de medições dissociadas do escopo contratado e na instrução de pedido de aditamento com informações incompletas ou que não refletiam adequadamente a realidade da execução.

Os elementos constantes dos autos indicam que o gestor regional solicitou alterações no objeto durante o período de execução, manteve contato direto com a contratada, orientou a execução conforme os serviços realizados em campo e permitiu que parcela expressiva do faturamento correspondesse a itens sem prévia cobertura contratual válida.

Também se verificou que a atuação do gestor contribuiu para a descaracterização do objeto originalmente licitado, especialmente diante da execução parcial da contratação, da não realização de obras em unidade inicialmente prevista e da ampliação informal de serviços em outras frentes, sem a correspondente formalização tempestiva, sem adequada demonstração técnica da compatibilidade com o escopo contratual e sem preservação dos parâmetros de precificação da licitação.

A conduta extrapola qualquer margem de discricionariedade administrativa ou interpretação razoável das normas internas. Não se trata de simples falha de coordenação, tampouco de mera dificuldade institucional de padronização de procedimento. O que se constatou foi a condução informal da

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

execução contratual em ambiente de fragilidade de controle, com autorização de serviços sem amparo formal, aceitação de medições dissociadas do objeto contratado e prestação de informações utilizadas para subsidiar aditivo contratual em desconformidade com a realidade da execução.

Em defesa (peça 102), o interessado alegou que suas atividades eram de natureza gerencial, e não técnica de gestão de obra, que competia aos engenheiros e técnicos. Mencionou que a reforma tinha caráter emergencial, devido a um suposto monitoramento do Ministério Público do Estado do Paraná (informação não confirmada em diligência junto ao órgão ministerial), e que as alterações ocorreram em campo, dentro dos limites da ordem de serviço. Sustentou, ainda, que durante a execução havia fiscal e engenheiro responsáveis pelo acompanhamento técnico e que deram suporte à gerência. No que diz respeito ao apontamento da inicial de que não foram realizadas obras no Município de Joaquim Távora, informou que foram priorizadas as obras em Santo Antônio da Platina e Ibaiti, não sendo de seu conhecimento a execução das obras em Joaquim Távora.

Tais alegações, contudo, não afastam sua responsabilidade. Ainda que a execução envolvesse dificuldades operacionais ou necessidades supervenientes, cabia ao gestor regional assegurar que eventuais alterações fossem previamente justificadas, tecnicamente analisadas, formalmente autorizadas e adequadamente incorporadas ao contrato, antes da execução e do pagamento dos serviços.

Ao permitir o faturamento expressivo de serviços não previstos, conduzir a execução sem formalização tempestiva dos aditivos, admitir a supressão de parcela do objeto originalmente contratado e contribuir para a descaracterização da contratação, o senhor *Juarez Antônio Wollz* incorreu em erro grosseiro, por grave violação aos deveres de planejamento, controle, formalização e proteção do patrimônio público.

Sua atuação foi determinante para o ambiente de informalidade verificado na execução e possui nexo direto com o dano apurado.

Cumpre mencionar, por fim, que as defesas da senhora *Larissa Milani* (peça 64) e do senhor *Pedro David* (peça 72) são consistentes em apontar o referido gerente regional como o agente que determinava diretamente ao empreiteiro

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

as alterações e a execução de serviços extracontratuais, ao arrepio dos técnicos e do próprio contrato.

Assim, deve ser reconhecida sua responsabilidade, com aplicação de multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e imputação solidária do dever de ressarcimento dos valores pagos indevidamente, no montante de R$ 375.005,61 (trezentos e setenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e um centavos).

2.3.3. Paulo Alberto Dedavid (Diretor de Operações)

O senhor *Paulo Alberto Dedavid*, Diretor de Operações da SANEPAR à época, embora ocupasse posição relevante na estrutura administrativa da Companhia, atuou com fundamento em manifestações técnicas e jurídicas internas, que não apontaram irregularidades impeditivas à época.

Não há prova de que tenha participado diretamente da condução informal da execução contratual, da definição das medições, da autorização direta de serviços extracontratuais, da composição irregular de preços ou da aplicação dos critérios de reajuste considerados indevidos.

Também não se demonstrou que tivesse ciência inequívoca de informações incompletas, imprecisas ou incompatíveis com a realidade da execução prestadas pela gerência regional, nem que tenha deliberadamente se omitido de ilegalidade manifesta. Os elementos constantes dos autos indicam que sua atuação foi baseada em pareceres técnicos e jurídicos das instâncias competentes, que atestavam a regularidade dos procedimentos.

Dessa forma, ausente comprovação de dolo ou erro grosseiro, afasta-se a responsabilização sancionatória do senhor *Paulo Alberto Dedavid* também quanto à fase de execução.

2.3.4. Cláudio Stabile (Diretor-Presidente)

O senhor *Cláudio Stabile*, Diretor-Presidente da SANEPAR, atuou em atos formais relacionados à aprovação do termo aditivo, com base em pareceres técnicos e jurídicos das instâncias competentes.

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

Embora o termo aditivo tenha se revelado insuficiente para sanar as irregularidades da execução e tenha sido instruído com informações incompletas ou incompatíveis com a realidade da obra, não há demonstração de que o Diretor-Presidente tenha participado diretamente da fiscalização, da medição dos serviços, da formação dos preços, da autorização informal de serviços extracontratuais ou da supressão fática de parcela do objeto contratado.

Não se pode exigir do dirigente máximo a auditoria técnica detalhada de cada etapa da execução contratual, especialmente quando os atos submetidos à sua aprovação estavam instruídos com manifestações técnicas e jurídicas internas. Assim, a responsabilidade maior deve ser imputada a quem detinha a informação de campo, conduziu diretamente a execução, autorizou serviços, atestou medições e prestou informações utilizadas para fundamentar o aditivo contratual.

Com base no art. 28 da LINDB, e ausente demonstração de dolo ou erro grosseiro, afasta-se a responsabilização sancionatória do senhor *Cláudio Stabile.*

2.3.5. WL MORAES SEIXAS – CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA (empresa contratada)

Também deve ser reconhecida a responsabilidade da empresa WL MORAES SEIXAS – CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA quanto ao dever de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

A contratada sustentou que apenas executou os serviços solicitados pela SANEPAR, que não detinha ingerência sobre atos decisórios internos da Administração e que os reajustes aplicados observaram índices oficiais e parâmetros de mercado.

Tais alegações, contudo, não são suficientes para afastar sua responsabilidade patrimonial.

Embora a empresa não se confunda com os agentes públicos responsáveis pela formalização dos atos administrativos, ela participou da execução de serviços não previstos, faturou valores referentes a itens excedentes e extracontratuais sem prévio amparo contratual válido e recebeu pagamentos em condições incompatíveis com a proposta vencedora, especialmente diante da não

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

aplicação do desconto obtido na licitação e da utilização de critérios de reajustamento e precificação considerados irregulares.

A contratada não poderia se beneficiar de pagamentos realizados em desconformidade com os parâmetros que regeram a licitação e o contrato. O fato de a Administração ter autorizado ou solicitado a execução dos serviços não legitima, por si só, o recebimento de valores superiores aos devidos, sobretudo quando a remuneração paga desconsiderou a lógica econômica da proposta vencedora e resultou em vantagem indevida.

O dano ao erário, neste ponto, não decorre da ausência de execução física dos serviços, mas da remuneração em valores superiores àqueles que seriam devidos caso observados os parâmetros da licitação e do contrato.

Também não procede a alegação genérica de alta de preços no setor da construção civil como justificativa para os valores recebidos. Eventual recomposição econômico-financeira exigiria demonstração concreta, formalização adequada e observância dos requisitos legais próprios, não podendo servir para validar, de forma retrospectiva, pagamentos realizados sem preservação do desconto contratual ou sem adequada cobertura formal.

Da mesma forma, a existência de orçamentos prévios, cotações ou pesquisas de preços não afasta a irregularidade se os valores adotados desconsideraram os critérios contratuais aplicáveis, notadamente a vinculação à proposta vencedora, a manutenção do desconto ofertado na licitação e os limites de precificação previstos para a contratação.

Assim, ao executar e faturar serviços fora das condições contratuais, recebendo valores superiores aos parâmetros aplicáveis, a empresa beneficiou-se economicamente das irregularidades. Sua responsabilidade, contudo, deve ser delimitada ao ressarcimento solidário do dano ao erário, como consequência da necessidade de recomposição dos cofres públicos, sem que isso implique, por si só, reconhecimento de conluio, fraude ou má-fé.

A responsabilidade da contratada, portanto, é de natureza ressarcitória, fundada no recebimento de valores superiores aos parâmetros contratuais aplicáveis, independentemente da demonstração de conluio ou má-fé.

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

Desse modo, deve ser reconhecida a responsabilidade solidária da empresa WL MORAES SEIXAS – CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA pelo ressarcimento do dano ao erário, em conjunto com os agentes públicos diretamente responsáveis pela gestão e fiscalização da execução contratual, no montante de R$ 375.005,61 (trezentos e setenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e um centavos), devidamente atualizado, correspondente aos pagamentos realizados a maior em razão da não aplicação do desconto obtido na licitação, da adoção de critérios inadequados de precificação e da incidência de reajustes indevidos.

Por fim, cumpre destacar que, embora se reconheça a gravidade das irregularidades constadas na fase de execução contratual, entendo que não se mostra adequada, no caso concreto, a aplicação da multa proporcional ao dano sugerida pela unidade técnica aos agentes públicos responsáveis pela fiscalização e gestão da obra.

Com efeito, a conduta do fiscal do contrato e do gerente regional revela erro grosseiro no desempenho de suas atribuições funcionais, conforme já restou demonstrado. Todavia, a multa proporcional ao dano possui natureza sancionatória mais gravosa e exige juízo específico de reprovabilidade da conduta, não se confundindo automaticamente com a mera existência de dano ao erário ou com a configuração de erro grosseiro.

No presente caso, embora demonstrada a atuação irregular dos agentes públicos, não há elementos suficientes para concluir que tenham agido com dolo, má-fé, intuito de favorecimento indevido, conluio com a contratada ou obtenção de vantagem pessoal. O conjunto probatório evidencia falhas graves de gestão e fiscalização, mas inseridas em contexto mais amplo de organização administrativa, fragilidades institucionais da SANEPAR, deficiências prévias de planejamento e ausência de controles internos efetivos.

Além disso, a recomposição do prejuízo ao erário já será assegurada pela imputação solidária do débito aos agentes públicos diretamente responsáveis e à empresa contratada, esta última beneficiária patrimonial dos pagamentos realizados a maior. Assim, a aplicação cumulativa de multa administrativa, ressarcimento e multa proporcional ao dano, sem demonstração de

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

dolo, má-fé ou benefício pessoal dos agentes públicos, revelar-se-ia medida excessiva no caso concreto.

Desse modo, divirjo parcialmente da unidade técnica para afastar a aplicação da multa proporcional ao dano aos senhores *Pedro David* e *Juarez Antônio Wallz*, mantendo-se, contudo, a aplicação de multa administrativa pelas irregularidades de gestão e fiscalização contratual, nos termos da fundamentação, bem como a imputação solidária do dever de ressarcimento do dano ao erário, no montante de R$ 375.005,61, devidamente atualizado, em conjunto com a empresa WL MORAES SEIXAS – CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA.

Diante da análise detalhada, conclui-se pela procedência parcial da presente Tomada de Contas Extraordinária.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, e em consonância com os pareceres da 2ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, porém com o reenquadramento das responsabilidades aqui fundamentado, VOTO no sentido de:

I. julgar parcialmente irregulares as contas objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária, relativas à Licitação n.º 494/2018 e ao Contrato n.º 34.401/19, da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), nos termos da fundamentação;

II. afastar a responsabilidade dos senhores *Cláudio Stabile, Paulo Alberto Dedavid, Valdir Romão, Atahyde Ferreira dos Santos Neto, Larissa Cirino Milani e Carlos Cláudio Militão*, com base nos artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por não restar configurado dolo ou erro grosseiro em suas condutas.

III. aplicar multa administrativa, com base no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, aos seguintes responsáveis, em razão da prática de atos com erro grosseiro na gestão e fiscalização do Contrato n.º 34.401/19, nos termos da fundamentação:

- *Juarez Antônio Wollz* (então Gerente Regional);
- *Pedro David* (Fiscal do Contrato).

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

IV. determinar o ressarcimento solidário ao erário da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), no valor de **R$ 375.005,61 (trezentos e setenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e um centavos)**, a ser devidamente atualizado, referente aos pagamentos indevidos decorrentes da não aplicação do desconto contratual, reajustes irregulares e outras falhas na remuneração de serviços, aos seguintes responsáveis:

- Juarez Antônio Wollz (então Gerente Regional);
- Pedro David (Fiscal do Contrato);
- WL Moraes Seixas – Construtora de Obras Ltda. (empresa contratada)

V. determinar à Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) que, nos próximos certames:

a) se certifique de que seus editais de licitação de obras e serviços de engenharia constem o projeto básico, em estrita conformidade com a Lei n.º 13.303/2016 e as normas técnicas aplicáveis;

b) abstenha-se de autorizar o início da execução de obras e serviços de engenharia sem a prévia elaboração de projeto executivo;

c) se certifique de que seus editais de licitação de obras e serviços de engenharia constem cronogramas físico-financeiros precisos e compatíveis com a realidade das obras/serviços;

d) assegure que todos os orçamentos de obras e serviços de engenharia sejam acompanhados da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);

e) cumpra rigorosamente a exigência de formalização de termo aditivo para quaisquer alterações contratuais, qualitativas ou quantitativas, vedando a execução de serviços extracontratuais e o pagamento por eles antes da devida formalização.

f) certifique-se de que os orçamentos utilizados para amparar o preço máximo das licitações seja o mais atualizado possível, refletindo verdadeiramente os preços mercadológicos do momento de lançamento do edital;

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

VI. recomendar à SANEPAR que promova a revisão de seus procedimentos internos, adequando-os às exigências da Lei n.° 13.303/2016, bem como às normas do CONFEA/CREA, de modo a garantir a legalidade, eficiência e controle técnico nas futuras contratações.

Considerando que não se está diante de obrigação de cumprimento imediato, mas de dever que somente irá se materializar na hipótese de prática futura de ato administrativo específico, qual seja, a instauração de procedimento licitatório equivalente, deixo de fixar prazo certo para cumprimento das determinações.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

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

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada pela **2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO** em face da **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, SANEPAR**, em razão de irregularidades constatadas durante auditoria operacional, especificamente relacionadas ao processo licitatório n.º 494/2018 e ao Contrato n.º 34401/2019 dele decorrente.

A apuração evidenciou a prática de atos em desconformidade com as normas aplicáveis às licitações e contratos, abrangendo tanto a fase interna do certame quanto a execução e gestão contratual, revelando falhas de planejamento, fiscalização e controle administrativo que comprometeram a legalidade e a eficiência da contratação.

Nos autos foram juntados documentos essenciais à análise da contratação, compreendendo o edital (peças 6 a 12), o contrato (peças 13 e 14), o processo licitatório (peças 15 a 19), os reajustes e termos aditivos (peças 20 a 33),

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

bem como as notas fiscais, medições e tabelas de preços (peças 34 a 44), todos elementos que permitem a verificação da regularidade dos atos praticados e da execução contratual.

O conselheiro Relator Durval Amaral proferiu um voto pela procedência parcial, julgando julgar parcialmente irregulares as contas objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária, relativas à Licitação nº 494/2018 e ao Contrato n.º 34.401/19, da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), afastando a responsabilidade dos senhores Cláudio Stabile, Paulo Alberto Dedavid, Valdir Romão, Atahyde Ferreira dos Santos Neto, Larissa Cirino Milani e Carlos Cláudio Militão, com base nos artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por não restar configurado dolo ou erro grosseiro;

Também aplicou multa administrativa para o Juarez Antônio Wollz (então Gerente Regional) e Pedro David (Fiscal do Contrato), e determinou o ressarcimento solidário ao erário da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), no valor de R$ 375.005,61 (trezentos e setenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e um centavos), a ser devidamente atualizado, referente aos pagamentos indevidos decorrentes da não aplicação do desconto contratual, reajustes irregulares e outras falhas na remuneração de serviços, aos seguintes responsáveis: Juarez Antônio Wollz (então Gerente Regional); Pedro David (Fiscal do Contrato); WL Moraes Seixas – Construtora de Obras Ltda. (empresa contratada), além de determinações e recomendações.

Contudo, divirjo do entendimento do Conselheiro Relator, conforme passo a expor.

DAS IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES DO CERTAME

Em relação a ausência de projeto básico e imprecisão do objeto, concorda-se com a configuração de irregularidade relativa à ausência de projeto básico adequado no edital e imprecisão do objeto, em violação aos artigos 42, inciso VIII, e 43, §1º, da Lei nº 13.303/2016, à Orientação Técnica 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras (IBRAOP), que uniformiza o entendimento quanto à definição do projeto básico especificado na legislação de licitação; e às orientações

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

técnicas do TCE/PR4, que exigem a apresentação de projeto básico e/ou executivo para obras de engenharia.

No tocante ao cronograma físico-financeiro sem critérios técnicos, concorda-se com a manutenção da irregularidade, devendo a presente Tomada de Contas Extraordinária ser julgada procedente quanto a esse ponto.

No ponto de irregularidades nos orçamentos, divirjo do entendimento de expedição de determinação, tendo o entendimento de julgamento parcialmente procedente em vista da irregularidade quanto à falta de ART e a não individualização dos custos na fase de elaboração do edital.

DA RESPONSABILIZAÇÃO

Em relação a **Valdir Romão**, verifica-se que, apesar da sua condição de Gerente Regional, diante da ausência de qualificação técnica, as orientações institucionais reiteradas da SANEPAR e o padrão administrativo adotado mitigam sua responsabilidade.

Na condição de engenheiro civil legalmente habilitado, **Atahyde Ferreira dos Santos Neto,** bem como gestor do contrato e responsável técnico pela licitação, o agente participou diretamente da elaboração dos principais documentos do certame. Em sua defesa, sustentou a desnecessidade de projeto básico e executivo, sob o argumento de que as intervenções se limitariam à mera adequação de estruturas existentes, tese afastada pela 2ª ICE, que caracterizou os serviços como obra de engenharia.

Para profissional dessa área, a distinção entre “reabilitação simples” e “obra de engenharia” constitui conhecimento elementar. Do mesmo modo, é inequívoca a vedação contida no art. 43, § 1º e § 2º, da Lei nº 13.303/2016 quanto à execução de obras sem projeto básico e executivo, norma clara que não admite relativização com fundamento em práticas institucionais.

Nesse contexto, a adoção reiterada, no âmbito da organização, de procedimento incompatível com a legislação não tem o condão de legitimá-lo. Soma-se a isso a ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), que configura, por si só, violação de dever profissional específico, nos termos da Resolução CONFEA nº 1.073/2016.

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

Larissa Cirino Milani, diante de sua qualificação técnica, cabia, ao menos, alertar formalmente as instâncias competentes quanto às irregularidades identificadas, especialmente no que se refere à inadequação do termo de referência, à ausência de ART e à incorreta classificação do objeto, em desacordo com os parâmetros técnicos da engenharia civil, motivo pelo qual se torna cabível a aplicação de multa administrativa.

Atuação alinhada às orientações institucionais vigentes e sem evidência de autonomia decisória relevante. As orientações da SANEPAR se mostraram reiteradas em relação à desnecessidade de projeto básico; inclusive a própria funcionária solicitou a setor administrativo superior modelo que melhor se enquadrasse ao caso. Também houve orientação setorial para o agrupamento de orçamentos, razão pela qual se mostra adequado o afastamento da responsabilidade.

Entendo que a atuação de **Carlos Cláudio Militão** se limitou ao âmbito técnico-operacional, conforme as diretrizes institucionais da SANEPAR, não lhe cabendo responsabilidade pela adoção da tabela referencial utilizada. A própria 2ª ICE, na peça 147, manifestou-se no sentido de excluir sua responsabilização quanto a esse ponto específico, reconhecendo que sua função não abrangia a definição ou atualização da tabela de preços, mas apenas a confirmação de documentos já elaborados por outros setores.

No que se refere ao Diretor-Presidente **Cláudio Stabile**, não se verificou nexo de causalidade entre sua atuação e as irregularidades apontadas, uma vez que a homologação do processo licitatório se baseou em informações técnicas apresentadas pelas instâncias competentes da SANEPAR.

A própria 2ª ICE, na Instrução nº 01/22 (peça 147), concordou com o afastamento de sua responsabilidade, destacando que, no momento da homologação, o dirigente máximo da Companhia foi informado documentalmente de que o processo estava regular, não sendo possível exigir cautelas adicionais ou atribuir-lhe atos comissivos ou omissivos fora de suas atribuições institucionais. Assim, conclui-se pelo afastamento de sua responsabilidade.

No caso do Diretor de Operações **Paulo Alberto Dedavid**, embora não tenha atuado diretamente na elaboração das peças técnicas da Licitação, sua

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

posição institucional o obrigava a zelar pela regularidade dos procedimentos conduzidos pela Diretoria de Operações. A ausência de projeto básico, a imprecisão do objeto, o cronograma físico-financeiro elaborado sem critério técnico e os orçamentos sem ART e sem individualização por município revelam falhas estruturais de governança e de controle interno. Como dirigente máximo da área técnica, cabia-lhe instituir mecanismos administrativos capazes de impedir afronta às normas da Lei nº 13.303/2016, ao RILC da SANEPAR e às regras do CONFEA/CREA.

A própria fundamentação do voto do Relator reconheceu "falhas institucionais de planejamento e governança" que não teriam se materializado caso a Diretoria de Operações tivesse estabelecido controles mínimos de conformidade legal. A omissão quanto a tais fragilidades configurou violação ao dever de vigilância e responsabilidade pela governança corporativa da estatal, razão pela qual se conclui pela responsabilização de Paulo Alberto Dedavid, com aplicação de multa administrativa.

DAS ILEGALIDADES NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

No achado 3.1, referente à ausência de projeto executivo, conclui-se pela procedência do apontamento, reconhecendo-se a irregularidade pela inexistência de documentação técnica adequada. Tal prática administrativa evidencia deficiência de planejamento, potencializa o descontrole da execução, compromete a segurança técnica da obra e fragiliza o exercício da fiscalização. Recomenda-se, portanto, que a **SANEPAR** revise seus procedimentos internos, adequando-os às exigências da Lei nº 13.303/2016 e às normas do CONFEA/CREA, de modo a assegurar legalidade, eficiência e controle técnico nas futuras contratações.

No achado 3.2, referente aos pagamentos sem previsão contratual, resta configurada irregularidade grave na gestão e fiscalização do contrato, consubstanciada na execução e no pagamento de serviços sem prévio amparo contratual. Tal prática afronta diretamente a Lei nº 13.303/2016, o regulamento interno da SANEPAR, o manual de gestão e fiscalização de contratos da Companhia e princípios como legalidade, planejamento, vinculação ao instrumento convocatório, segurança jurídica e economicidade, dos quais decorre o dever de adequada gestão

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

dos recursos públicos. Diante disso, a Tomada de Contas Extraordinária deve ser julgada procedente em relação a este ponto.

No achado 3.3, relativo às irregularidades no 1º Termo Aditivo do Contrato nº 34401/2019, acolhe-se integralmente as conclusões da 2ª Inspetoria de Controle Externo, reconhecendo que houve vícios tanto na formalização quanto na execução do referido aditivo. As justificativas apresentadas não afastam a constatação de que o aditivo promoveu acréscimo significativo de valor, prorrogação de prazo sem adequada fundamentação e ausência de detalhamento das obras por município, evidenciando falhas de planejamento e fiscalização. Assim, a Tomada de Contas Extraordinária deve ser julgada procedente também neste ponto.

No achado 3.4, referente aos pagamentos acima da tabela de referência da SANEPAR e à ocorrência de dano ao erário, julgo procedente a Tomada de Contas Extraordinária nesse ponto, reconhecendo a irregularidade e a materialização de prejuízo financeiro no montante de R$ 375.005,61. Tal situação evidencia falhas graves de gestão e fiscalização contratual, afrontando a legislação aplicável e os princípios da legalidade, economicidade e segurança jurídica. Diante disso, impõe-se a responsabilização dos agentes envolvidos, com a consequente adoção das medidas sancionatórias e ressarcitórias cabíveis, nos termos da legislação de regência.

No achado 3.5, relativo às falhas na fiscalização, deve ser acolhida a conclusão da 2ª Inspetoria de Controle Externo, reconhecendo-se a procedência do apontamento, uma vez que restaram demonstradas falhas graves na gestão e fiscalização contratual, bem como a inexistência de recebimento definitivo regular, o que comprometeu a comprovação da execução integral e adequada do objeto contratado.

RESPONSABILIZAÇÃO NA EXECUÇÃO

No caso do Diretor de Operações **Paulo Alberto Dedavid**, a responsabilização não decorre da homologação automática do aditivo, mas de omissão qualificada no dever de vigilância diante de circunstâncias manifestas nos próprios autos. O Diretor autorizou o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 34.401/2019 na

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

REDIR nº 13/2020, com acréscimo de 39,84% (R$ 643.996,32) e prorrogação de 120 dias, patamar próximo ao limite legal que exigia análise criteriosa.

O percentual incidiu sobre o valor global referente a três municípios, embora não houvesse qualquer evidência documental de execução em Joaquim Távora, situação que deveria ter sido questionada. Ademais, a Diretoria Jurídica da SANEPAR já havia sinalizado insuficiência documental, exigindo complementação, o que impunha análise crítica reforçada pela Diretoria de Operações. A mera confiança nos pareceres da gerência regional não afasta o dever de vigilância do dirigente máximo da área técnica, sobretudo diante de inconsistências como a CI nº 38/2020-GRSP, que negava a existência de serviços extracontratuais em contradição com as planilhas de medição.

Diante desse quadro, caracterizado como erro grosseiro, impõe-se a responsabilização de Paulo Alberto Dedavid, com aplicação de multa administrativa nos termos do art. 87, IV, “g”, da LCE nº 113/2005, pela autorização do 1º Termo Aditivo sem verificação adequada da documentação e sem aferição da efetiva execução do objeto em todas as localidades originalmente contempladas.

No caso do **Juarez Antônio Wollz**, Gerente Regional de Santo Antônio da Platina, os elementos constantes dos autos evidenciam que sua atuação foi determinante para a configuração das irregularidades verificadas durante toda a execução do Contrato nº 34.401/2019. Restou comprovado que induziu diretamente a execução de serviços extracontratuais, orientando o fiscal a medir o que havia sido realizado em campo independentemente do previsto contratualmente, o que resultou em faturamento de 62,58% do valor original em itens excedentes e não previstos, sem prévia formalização de aditivo.

Sua conduta foi continuada persistindo mesmo após a celebração do 1º Termo Aditivo, e instruída com informações materialmente falsas em pareceres e comunicações internas, contrariando planilhas de medição que já registravam valores extracontratuais expressivos. Ademais, descaracterizou o objeto licitado ao admitir a não execução integral das obras em Joaquim Távora sem supressão formal, assinou pareceres com dados incorretos que ensejaram reajustes indevidos e invocou monitoramento ministerial inexistente.

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

A 2ª ICE reputou tais práticas aptas, inclusive, a configurar falsidade ideológica. Diante desse quadro, sua conduta extrapola qualquer margem de discricionariedade administrativa, caracterizando dolo ou, no mínimo, erro grosseiro qualificado, com nexo direto e preponderante com o dano de R$ 375.005,61 apurado.

A Lei Orgânica do TCE-PR estabelece, em seu art. 89, sanção pecuniária com fundamento e finalidade próprios, distintos da imputação ressarcitória:

> 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. § 2º. A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.

A dicção legal “sem prejuízo da reparação” e “não exclui o dever de restituição” afasta, qualquer alegação de bis in idem entre a multa proporcional, a multa administrativa do art. 87, IV, “g”, e o débito imputado solidariamente: trata-se de sanções de naturezas distintas, cumuláveis por expressa autorização legal.

Por essas razões, diverge-se do voto do Relator para reconhecer Juarez Antônio Wollz como principal responsável pelas ilegalidades da fase de execução, impondo-lhe: multa administrativa (art. 87, IV, “g”, da LCE nº 113/2005), ressarcimento solidário ao erário no montante de R$ 375.005,61, e multa proporcional ao dano (art. 89, § 1º, I, da LCE nº 113/2005).

Mantém-se o afastamento de responsabilidade de Cláudio Stabile, Valdir Romão, Larissa Cirino Milani e Carlos Cláudio Militão, bem como das penalidades aplicadas a Pedro David, à empresa WL Moraes Seixas e à própria SANEPAR, que permanecem conforme o voto do Relator.

Contudo, diverge-se em relação a Paulo Alberto Dedavid, para quem se propõe a aplicação de multa administrativa, tanto pela omissão estrutural no descontrole institucional durante a fase interna do certame, quanto pela autorização do 1º Termo Aditivo sem verificação da execução em Joaquim Távora.

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

Também se diverge em relação a Atahyde Ferreira dos Santos Neto, propondo-se a aplicação de multa administrativa em razão da responsabilidade técnica pelas peças de engenharia.

Por fim, quanto a Juarez Antônio Wollz, reconhecido como principal responsável pelas ilegalidades da execução, propõe-se a aplicação cumulativa de multa administrativa, ressarcimento solidário ao erário no montante de R$ 375.005,61 e multa proporcional ao dano, em razão de sua atuação continuada para alteração informal do objeto, prestação de informações inverídicas e condução dolosa ou, no mínimo, com erro grosseiro qualificado.

Ante o exposto**,** **VOTO**, com fundamento na Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e no Regimento Interno deste Tribunal, pela **procedência parcial** da presente Tomada de Contas Extraordinária, instaurada em face da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, em razão das irregularidades verificadas na Licitação nº 494/2018 e no Contrato nº 34.401/2019.

I – Aplicar **multa administrativa**, com fundamento no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao senhor **Paulo Alberto Dedavid**, em razão da omissão no dever de governança e controle da Diretoria de Operações, bem como pela autorização do 1º Termo Aditivo sem a devida verificação da documentação técnica e da efetiva execução contratual;

II – Aplicar **multa administrativa**, com fundamento no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao senhor **Atahyde Ferreira dos Santos Neto**, em razão da responsabilidade técnica pela elaboração das peças de engenharia em desacordo com a Lei nº 13.303/2016, especialmente pela ausência de projeto básico, projeto executivo e Anotação de Responsabilidade Técnica – ART;

III – Aplicar ao senhor **Juarez Antônio Wollz**: **multa administrativa**, com fundamento no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; **multa proporcional ao dano**, nos termos do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; e **ressarcimento solidário ao erário**, no montante de **R$ 375.005,61**, devidamente atualizado, em conjunto com os demais responsáveis já indicados no voto do Relator, em razão da condução das irregularidades verificadas na execução contratual;

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

IV – Manter o afastamento da responsabilização dos senhores **Cláudio Stabile, Valdir Romão e Carlos Cláudio Militão**, por ausência de nexo causal entre suas condutas e as irregularidades apuradas;

VI – Manter as penalidades impostas ao senhor **Pedro David**, à empresa **WL Moraes Seixas – Construtora de Obras Ltda.**

V – Manter as demais **determinações** e **recomendações** constantes do voto do Relator;

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. Julgar parcialmente irregulares as contas objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária, relativas à Licitação n.º 494/2018 e ao Contrato n.º 34.401/19, da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), nos termos da fundamentação;

II. Afastar a responsabilidade dos senhores *Cláudio Stabile, Paulo Alberto Dedavid, Valdir Romão, Atahyde Ferreira dos Santos Neto, Larissa Cirino Milani e Carlos Cláudio Militão*, com base nos artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por não restar configurado dolo ou erro grosseiro em suas condutas.

III. Aplicar multa administrativa, com base no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, aos seguintes responsáveis, em razão da prática de atos com erro grosseiro na gestão e fiscalização do Contrato n.º 34.401/19, nos termos da fundamentação:

- *Juarez Antônio Wollz* (então Gerente Regional);
- *Pedro David* (Fiscal do Contrato).

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

IV. Determinar o ressarcimento solidário ao erário da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), no valor de R$ 375.005,61 (trezentos e setenta e cinco mil e cinco reais e sessenta e um centavos), a ser devidamente atualizado, referente aos pagamentos indevidos decorrentes da não aplicação do desconto contratual, reajustes irregulares e outras falhas na remuneração de serviços, aos seguintes responsáveis:

- *Juarez Antônio Wollz* (então Gerente Regional);
- *Pedro David* (Fiscal do Contrato);
- WL Moraes Seixas – Construtora de Obras Ltda. (empresa contratada)

V. Determinar à Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) que, nos próximos certames:

a) se certifique de que seus editais de licitação de obras e serviços de engenharia constem o projeto básico, em estrita conformidade com a Lei n.º 13.303/2016 e as normas técnicas aplicáveis;

b) abstenha-se de autorizar o início da execução de obras e serviços de engenharia sem a prévia elaboração de projeto executivo;

c) se certifique de que seus editais de licitação de obras e serviços de engenharia constem cronogramas físico-financeiros precisos e compatíveis com a realidade das obras/serviços;

d) assegure que todos os orçamentos de obras e serviços de engenharia sejam acompanhados da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);

e) cumpra rigorosamente a exigência de formalização de termo aditivo para quaisquer alterações contratuais, qualitativas ou quantitativas, vedando a execução de serviços extracontratuais e o pagamento por eles antes da devida formalização.

f) certifique-se de que os orçamentos utilizados para amparar o preço máximo das licitações seja o mais atualizado possível, refletindo verdadeiramente os preços mercadológicos do momento de lançamento do edital;

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

VI. Recomendar à SANEPAR que promova a revisão de seus procedimentos internos, adequando-os às exigências da Lei n.° 13.303/2016, bem como às normas do CONFEA/CREA, de modo a garantir a legalidade, eficiência e controle técnico nas futuras contratações.

VII. Considerando que não se está diante de obrigação de cumprimento imediato, mas de dever que somente irá se materializar na hipótese de prática futura de ato administrativo específico, qual seja, a instauração de procedimento licitatório equivalente, deixar de fixar prazo certo para cumprimento das determinações.

VIII. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

IX. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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 votou, nos termos da fundamentação, pela procedência parcial, entendeu que houve dano ao erário, com responsabilização do gestor e fiscal do contrato e responsabilidade solidária da empresa contratada, com aplicação de multas, sendo acompanhado pelo Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 24 de setembro de 2026 – Sessão Virtual nº 16.

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.EBFH.EKVT