



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 290840/22
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAP ATÉ 2019)
INTERESSADO: CONSORCIO SAMBAQUI, EVERTON LUIZ DA COSTA SOUZA, INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAP ATÉ 2019), JOSE MARIO DE CASTILHO, JOSE VOLNEI BISOGNIN
ADVOGADO / PROCURADOR: BERNARDO STROBEL GUIMARAES, CAIO AUGUSTO NAZARIO DE SOUZA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2442/23 - Tribunal Pleno

Tomada de contas extraordinária proposta por Inspetoria de Controle Externo. Autarquia. Contrato. Obra pública. Achado de fiscalização: descumprimento do projeto básico, memorial, especificações técnicas e cronograma previstos no edital. Modificação nas etapas de execução da obra, sem a previsão de todas as medidas necessárias para garantir a inexistência de prejuízo à obra e ao erário. Caracterização. Procedência da tomada de contas extraordinária. Contas Irregulares com determinações.

1 RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator originário)

Trata-se de tomada de contas extraordinária pela qual a 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE) comunicou ter constatado irregularidade consistente na inversão da execução de etapas da obra que é objeto do Contrato 08/22 (peça 4), firmado entre o Instituto Água e Terra (IAT) e o Consórcio Sambaqui para a recuperação da orla de Matinhos, no valor de R\$ 314.898.549,90 (trezentos e quatorze milhões, oitocentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e nove reais e noventa centavos).

Segundo a inspetoria, “As obras compreendem serviços de engordamento da faixa de praia por meio de aterro hidráulico, estruturas marítimas semirrígidas, canais de macrodrenagem, redes de microdrenagem, revitalização urbanística da orla marítima, bem como a pavimentação e a recuperação de vias”. Relatou o segmento técnico que “os Elementos Técnicos Instrutores (Anexo 7, fl. 12)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, a 3ª ICE formulou na peça inicial pedido cautelar de que “o IAT que se abstenha de realizar a inversão de fases da obra⁸ até que se providencie as medidas necessárias para a alteração do projeto, citadas no mérito”, quais sejam: “a. Providencie aprovação, do projetista, em relação à todas as alterações propostas ou a proposição de novo projeto executivo, com a devida emissão de ART-profissional habilitado; b. comprove a motivação e efetivo benefício das alterações propostas; c. providencie plano de trabalho completo, contendo, dentre outros aspectos exigidos pela fiscalização, as medidas mitigatórias detalhadas em projetos de engenharia para elidir possíveis efeitos deletérios decorrentes da alteração do projeto básico; e a definição do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia; com a devida emissão de ART - profissional habilitado; d. retifique os quantitativos em face das batimetrias atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto” (peça 3, p. 20-21).

A título de contextualização da proposta de instauração de tomada de contas extraordinária, a 3ª Inspeção expôs, entre outras informações, que a irregularidade anteriormente descrita fora objeto do apontamento preliminar de acompanhamento (APA) 23177, encaminhado em 11/04/2022, e que, instado a se manifestar, o IAT enviou os seguintes documentos: (I) Ofício n.º 177/2021-GDP (Protocolo n.º 18.850.793-0) de autoria do gestor do IAT, sr. José Volnei Bisognin (Anexo 11); (II) parecer da agente de controle interno do IAT, sra. Marta Kaiser dos Reis (Anexo 12); (III) e-mails de 09 e 17/03/2022 encaminhados pelo engenheiro Roberto Machado Correa, gerente de saneamento, ao Consórcio Sambaqui (contratada) (Anexo 13); (IV) Memória de reunião entre Consórcio Sambaqui,

1 OBJETO. O objeto desta licitação é a contratação de empresa especializada para execução da obra de Recuperação da Orla de Matinhos, Estado do Paraná, de acordo com os Projetos, Planilha Orçamentária de referência (Anexo IV), Cronograma, Especificações, Memoriais Descritivos, demais elementos técnicos instrutores e Anexos. (Peça 3, p. 13).

⁷ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

[...]

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos.

⁸ Realização do engordamento antes das estruturas semirrígidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aquamodelo Consultoria e Engenharia Ltda. (projetista), e Instituto Água e Terra (Anexo 14).

Relatando tal manifestação, a inspetoria informou que por meio do Ofício 177/2022-GDP (Anexo 11), em resumo, o gestor informou que: a proposta de alteração pela contratada não fere as cláusulas do contrato; o cronograma inicial foi elaborado usando uma draga com menor capacidade, enquanto a contratada utilizará uma draga de maior capacidade; já solicitaram a complementação das informações contidas no Plano de Trabalho; o projetista está ciente da alteração e irá avaliar a viabilidade após complementação do Plano de Trabalho. A manifestação do Controle Interno (Anexo 12), por sua vez, reiterou que os esclarecimentos foram solicitados à contratada e que, com base na memória de reunião, a contratada foi cientificada da necessidade de justificativas técnicas para a alteração.

Analisando os documentos anexados pelo IAT em sua resposta ao APA, a inspetoria asseverou que nos e-mails de 09 e 17/03/2022 encaminhados ao Consórcio Sambaqui (Anexo13, fls. 1 e 2), de fato, os esclarecimentos foram solicitados à contratada, conforme apontamentos⁹ realizados pelo engenheiro Roberto Machado Correa, um dos fiscais do contrato. Informou a 3ª ICE, na sequência, constar da Memória de Reunião entre Consórcio Sambaqui, Aquamodelo Consultoria e Engenharia Ltda. (projetista) e Instituto Água e Terra (Anexo 14), realizada em 10/03/2022 (ou 17/03/2022), que o projetista reiterou qual era a determinação do projeto, bem como os possíveis efeitos prejudiciais¹⁰ que a alteração poderia trazer. Acrescentou a unidade técnica que, embora o responsável

⁹ Apontamentos assim transcritos na peça inicial:

“4. Ordem executiva do engordamento da faixa de praia: Tanto no projeto quanto no Plano de Trabalho a execução do engordamento está prevista para ser executada de sul para norte, ou seja, iniciando pela Av. Paraná e finalizando no Balneário Flórida. No entanto, nas últimas reunião e encontros, (...) o entendimento foi de que os serviços seriam executados em ordem inversa. Assim, seria importante esclarecer se realmente será feita esta alteração. Se sim, é necessário que a contratada justifique e garanta que a alteração não trará perdas no âmbito da dinâmica e transporte de sedimentos.

5. Antecipação do engordamento da faixa de praia: (...) houve entendimento de que é possível antecipar os serviços de engordamento da faixa de praia, para que ocorra em concomitância com a execução das estruturas marítimas. Contudo, o Plano de Trabalho deverá apresentar as devidas justificativas para tal antecipação, além de detalhar as garantias de que esta alteração não trará perdas no âmbito da dinâmica e transporte de sedimentos. Ainda, a contratada deve garantir que a execução prévia do engordamento não provocará a obstrução dos canais de drenagem que possuem lançamento do escoamento na praia” (peça 3, p. 6-7).

¹⁰ Efeitos assim transcritos na peça inicial:

“O Engenheiro João Claudio Martins Cassar, Responsável Técnico pelo projeto (...) enfatizou que, conforme já era de conhecimento, o projeto previa a execução de todas as estruturas semirrígidas ao longo da Orla de Matinhos, para só depois, iniciar o engordamento da faixa de areia. Colocou que este planejamento foi especificado no projeto para evitar possível recalques nas estruturas semirrígidas, visto que estas não podem ser embasadas sobre uma camada instável” (peça 3, p. 7).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnico pelo projeto tenha entendido que seria possível acatar a proposta de alteração, solicitou o detalhamento do Plano de Trabalho objetivando o esclarecimento das providências executivas para inversão das fases.¹¹

Com base na observação desses fatos, a inspetoria destacou que, mesmo na condição de autor da proposta de modificação, já convocado a trazer esclarecimentos nos e-mails de 09 e 17/03/2022 acima especificados, o Consórcio ainda não detinha, quando proposta a presente tomada de contas extraordinária, solução de engenharia detalhada para inversão das fases de execução. Aduziu que essa constatação decorre tanto do pedido de esclarecimento do projetista quanto da vaga manifestação da contratada, em que se limitou a indicar que cumpriria as boas práticas de engenharia e faria monitoramento do transporte de sedimentos.¹²

Nesse sentido, a conclusão inicial da proponente da tomada de contas extraordinária foi a de que se estava diante da exposição da Administração a riscos de danos quanto à estabilidade e durabilidade do empreendimento, bem como quanto à sua economicidade. As considerações estritamente técnicas de engenharia sobre a matéria foram assim explicitadas pela inspetoria:

No âmbito técnico, existe a possibilidade de recalques¹³ indesejáveis nas estruturas semirrígidas, conforme apontado pelas Especificações Técnicas (Anexo X) que compõem o projeto básico. Isso porque, convém que as estruturas semirrígidas e seus enrocamentos sejam executados sobre a cota mais profunda possível, conforme Figura 2, seguidos do preenchimento com areia da engorda, evitando o “descalce” e fragilização da carapaça, bem como a movimentação indesejável dos elementos de concreto

¹¹ Conforme transcrito na peça inicial:

“(…) o Responsável Técnico afirmou que seria possível acatar a proposta de alteração na ordem executiva, com o adiantamento da etapa de engordamento, desde que fossem tomadas todas as providências para assegurar a estabilidade das estruturas semirrígidas, bem como o volume de aterro hidráulico previsto em projeto. Deste modo, solicitou que fossem encaminhados a ele, com maior detalhe, o Plano de Trabalho da contratada, com a descrição da metodologia executiva proposta e com as providências a serem tomadas para garantir o cumprimento das premissas do projeto” (peça 3, p. 7).

¹² Conforme manifestação da contratada assim transcrita na peça inicial:

“O Gerente [do Consórcio Sambaqui, Elvio Torres,] destacou que a antecipação não implicaria em perda técnica, garantindo que seriam utilizadas as melhores práticas de engenharia para execução das estruturas marítimas semirrígidas e o engordamento da faixa de areia. Salientou também que seriam observadas e monitoradas as questões relativas ao transporte de sedimentos, de forma a assegurar que todas as especificações contidas no projeto fossem cumpridas” (peça 3, p. 8).

¹³ Deformação (afundamento) que ocorre no solo quando submetido a cargas, que pode provocar a movimentação na fundação (infraestrutura) e resultar em danos aos demais elementos (superestrutura).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(tetrápodes). A inversão dessas etapas requer adequada previsão de como se dará a remoção da areia da engorda, para execução das estruturas semirrígidas e subsequente preenchimento das laterais, contendo-se efeitos de erosão e perda de material, cuja metodologia executiva não foi encontrada no Plano de Trabalho.

[...]

18. Ainda na seara técnica, a realização da engorda antes da construção das estruturas marítimas, como as guias de corrente, pode levar a obstrução dos canais de drenagem que possuem lançamento e escoamento na praia, agravando o que já ocorre no córrego da Av. Paraná, como consta na Figura 3. Essa situação pode, ainda, elevar os níveis dos córregos a montante e comprometer a vazão de cheias. Parte desse apontamento consta nos e-mails de 09 e 17/03/2022 encaminhados por um dos fiscais da obra ao Consórcio Sambaqui (Anexo 14, fls. 1 e 2), porém não houve manifestação a respeito da solução que se daria ao problema.

[...] (Peça 3, p. 8-9)

No âmbito dos efeitos jurídicos da irregularidade, a peça inicial apontou que, diante da alteração do projeto básico sem anuência do projetista, resta uma lacuna na responsabilidade técnica, de modo que, em caso de aparecimento de vícios construtivos, haveria impasses a respeito da responsabilização e cobrança da garantia da obra. Asseverou também que, considerando a utilização de metodologia executiva pouco usual e a ausência de previsão do impacto na vida útil das estruturas, pode ocorrer o recebimento de estruturas com pouca durabilidade e, portanto, inservíveis em curto intervalo de tempo.

Ainda relativamente aos efeitos jurídicos da irregularidade, a 3ª ICE apontou o comprometimento da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que a metodologia executiva inicialmente proposta foi significativamente alterada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sem que houvesse fato superveniente ou adequada justificativa técnica, sustentando que, diante da magnitude do empreendimento, do seu tempo de projeto e maturação, não é razoável que sejam feitas modificações relevantes durante a execução contratual sem o adequado tratamento técnico, com previsão de soluções claras de engenharia.

A citação proposta pela peça inicial foi a do sr. Everton Luiz da Costa Souza, na qualidade de diretor-presidente do IAT (peça 3, p. 20).

A peça inaugural noticiou, ainda, a tramitação junto à 11ª Vara Federal de Curitiba, da Ação Civil Pública sob nº 5056165-47.2021.4.04.7000/PR, intentada conjuntamente pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual do Paraná, pleiteando inclusive a proibição de qualquer intervenção ou execução de obra de recuperação da orla de Matinhos até a conclusão de novo Estudo de Impacto Ambiental, audiências públicas, anuências necessárias de instituições intervenientes e emissão de válidas Licença Prévia e de Instalação pelo IAT/IBAMA. Acrescente-se que, de acordo com notícia publicada em 03/08/2022 no portal da Justiça Federal – Seção Judiciária do Paraná,¹⁴ o juízo competente “indeferiu o pedido do Ministério Público do Paraná (MP-PR) para suspender as obras e o contrato firmado para a revitalização da orla de Matinhos”, constando da decisão que “não há como descartar que a eventual suspensão das obras, neste momento, não ensejaria maiores danos ambientais do que aqueles que se quer evitar”.

¹⁴ <https://www.jfpr.jus.br/noticias/justica-federal-determina-que-obras-da-orla-de-matinhos-devem-continuar/>

Íntegra da notícia:

“A Justiça Federal do Paraná indeferiu o pedido do Ministério Público do Paraná (MP-PR) para suspender as obras e o contrato firmado para a revitalização da orla de Matinhos, no litoral do estado. A decisão é do juiz federal Flávio Antonio da Cruz, da 11ª Vara Federal de Curitiba.

Segundo o magistrado que conduz o caso, ‘não há como descartar que a eventual suspensão das obras, neste momento, não ensejaria maiores danos ambientais do que aqueles que se quer evitar. Há risco de dano inverso, por conta do exposto’.

No documento de mais de 700 páginas, o magistrado determinou ainda que o Consórcio Sambaqui, o IAT e o Estado do Paraná encaminhem relatório detalhado a respeito da atual situação das obras, fases respectivas e cronograma a respeito do seu avanço, com destaque para as medidas adotadas para a tutela da natureza. Também deverão detalhar o valor da inversão financeira já promovida.

O juízo da 11ª Vara Federal de Curitiba ordenou que o IBAMA assuma a condução do referido processo administrativo, a fim de evitar a situação de autolicienciamento. O prazo estipulado é de 20 (vinte dias), arbitrando multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada dia de atraso no cumprimento da determinação.

O magistrado não descartou sobre eventual necessidade de realização de inspeção judicial para examinar a situação atual da obra, medida suscetível de ser promovida de ofício. Frisou que irá apreciar novamente a eventual necessidade de suspensão das obras, à luz dos elementos de convicção que venham a ser aportados aos autos.

As obras começaram em março de 2022 com as instalações de tubulações na orla e a dragagem. O pedido do MP/PR e do MPF foi para a anulação do contrato entre o Instituto Água e Terra (IAT) e o Consórcio Sambaqui, bem como a suspensão de qualquer intervenção, atividade ou obra no local, inclusive, supressão vegetal, extração mineral, terraplanagem, dragagem, entre outros. Segundo o pedido, a obra para a engorda da praia de Matinhos não tem licença regular e a dragagem sequer foi autorizada.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O presente expediente foi distribuído à minha relatoria por dependência em razão da prevenção, dada a relatoria de outros processos que versam sobre possíveis irregularidades referentes à mesma contratação.¹⁵

Por meio do Despacho 585/22 (peça 20), determinei o processamento do feito, indeferi o pedido cautelar formulado pela inspetoria¹⁶ – de que o IAT se abstinhasse de realizar a inversão de fases da obra até que adotasse medidas para alteração do projeto – e determinei as citações do Instituto Água e Terra (IAT), na pessoa de seu representante legal, de José Volnei Bisognin, diretor-presidente do IAT, e do Consórcio Sambaqui, contratado, para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Na sequência, apresentaram respostas o IAT e o seu diretor-presidente (peça 32 e seguintes), bem como o Consórcio Sambaqui (peça 44 e seguintes).

O relato das defesas consta da instrução técnica conclusiva (peça 61):

Instado a se manifestar, o **Instituto Água e Terra** (IAT) indicou (peça 32, item II.I) que, a respeito do engordamento antes da execução das estruturas semirrígidas, desde 03/03/2022 é de conhecimento do órgão e do projetista que o consórcio Sambaqui havia proposto a alteração no cronograma. Além disso, em reunião realizada em 10/03/2022 (peça 34, também anexada à TCE na peça 17), o IAT requereu formalmente o envio de um novo plano de trabalho com detalhamento técnico a respeito das alterações. Na ocasião, por e-mail (peça 35, também anexada à TCE na peça 16), o IAT exigiu do consórcio garantias de que a alteração não traria perdas quanto à dinâmica e transporte de sedimentos e de que a execução prévia do engordamento não provocaria a obstrução dos canais de drenagem que escoam na praia.

¹⁵ Representações da Lei 8.666/1993 n.º 498555/21 e n.º 532265/21, além da Tomada de Contas Extraordinária 637386/21.

¹⁶ Decisão aprovada pelo Tribunal Pleno no Acórdão 1067/22 (peça 26).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, relatou que foi realizada outra reunião em 26/05/2022 (peça 36), na qual se debateram as alterações propostas e se enfatizou que, na versão final do plano de trabalho, o consórcio Sambaqui deveria se responsabilizar por qualquer retrabalho que fosse necessário em decorrência da alteração do cronograma.

Indicou, ainda, que o consórcio Sambaqui encaminhou em 03/06/2022 a versão final do plano de trabalho (peça 37), com as alterações propostas pelas consorciadas e atendendo às ressalvas anteriormente impostas pelo IAT, bem como a ART de execução da obra (peça 42).

Em seguida, citou o parecer sobre a alteração do cronograma (peça 40) elaborado pelo engenheiro João Carlos Martins Cassar, da empresa Aquamodelo, autor do projeto original. No documento o engenheiro pontuou que concordava com as alterações, desde que o consórcio realizasse escavações e dragagens pelo devido assentamento das estruturas semirrígidas nas cotas preconizadas no projeto. No mesmo parecer, o projetista também consentiu com outra proposta de alteração trazida pelo consórcio, que tratava das inclinações dos taludes dos perfis transversais da engorda.

Quanto à ausência de responsável técnico, o IAT (peça 32, item II.II) argumentou que o engenheiro projetista foi consultado ao longo de todo o processo de alteração e que expressou suas ressalvas e exigências, as quais foram sanadas e incorporadas ao novo plano de trabalho apresentado em 03/06/2022 (peça 37), resultando na emissão de parecer favorável por parte do projetista.

A respeito da contrariedade aos princípios legais, instrumento convocatório, contrato e elementos técnicos, o IAT afirmou (peça 32, item II.III) que está se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cumprindo o que foi contratado. O que houve foram apenas adequações nos procedimentos para melhor realização da obra, atingindo plena eficiência da mão de obra contratada. Além disso, relatou que o próprio contrato firmado, em sua cláusula quinta¹⁷, possui autorização expressa para correções de possíveis incoerências, falhas ou omissões eventualmente constatadas no projeto, de modo que não há irregularidade jurídica.

No que se refere aos possíveis riscos à estabilidade, durabilidade e economicidade do empreendimento e aos benefícios da alteração, o IAT asseverou (peça 32, itens II.IV e II.V) que haverá ganho na velocidade da obra, segurança dos trabalhadores, maior durabilidade do empreendimento e ganho de qualidade dos serviços.

Ademais, alegou já ter atendido às determinações propostas na TCE, quais sejam: (a) aprovação do projetista, mediante parecer contido na peça 40; (b) comprovação do benefício, descrito na Informação nº 27/2022-DISAR (peça 33), ressaltando, além dos benefícios já citados, a realização do desembolso de R\$ 124.500.000,00, antes da incidência de reajuste; (c) obtenção do plano de trabalho atualizado (peça 37); (d) retificação dos quantitativos, demonstrados nos projetos atualizados (peça 39).

Por fim, o IAT indicou que restou comprovada a justificativa técnica para a alteração no projeto de revitalização da Orla de Matinhos, mediante a apresentação dos documentos e esclarecimentos, não restando indícios de ilegalidade ou falta de lisura no processo. Com isso, solicitou o

¹⁷ Contrato 08/2022 (peça 4). Cláusula quinta. V – Qualquer alteração dos prazos de execução no Plano de Trabalho entregue pela CONTRATADA deve ser aprovada previamente pela CONTRATANTE. (...) XII – Esclarecer ou requerer correções de incoerência, falhas e omissões eventualmente constatadas no projeto, ou nas demais informações e instruções constantes do memorial descritivo e especificações técnicas de materiais e serviços, necessárias ao desenvolvimento do empreendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

juízo regular das condutas praticadas pelo IAT e seus prepostos e desconsideração das sanções suscitadas.

No mesmo sentido, o **Consórcio Sambaqui** aduziu razões de contraditório (peça 44) alegando que irregularidades apresentadas são improcedentes.

Inicialmente (item II da peça 44), apontou que a Unidade Técnica deste Tribunal se equivocou ao considerar que houve alteração no projeto, uma vez que a mudança ocorreu tão somente no cronograma de obras, sendo mantidas intactas todas as premissas básicas do projeto.

Informou também que as tratativas necessárias à aprovação estavam em curso, de acordo com a cláusula quinta do contrato e, como de costume, surgiria a necessidade de esclarecimentos e complementações, que foram todos devidamente atendidos pelo consórcio. Reforçou, no mesmo sentido, que tais esclarecimentos foram adequados e resultaram na aprovação por parte do projetista (peça 52, idêntica à peça 40 apresentada pelo IAT).

Em seguida (item II.1), quanto à viabilidade da alteração de cronograma, argumentou que em obras deste porte e complexidade podem ser necessárias alterações para garantir o cumprimento integral do seu escopo e atender melhor ao interesse público. Neste caso, alegou que a foi verificada a disponibilidade de draga para efetuação da engorda, com maior capacidade e potência, bem como tecnologia superior ao previsto inicialmente. Diante disso, o Consórcio constatou a possibilidade de antecipação da execução da atividade de dragagem, o que não ocasionaria descumprimento do prazo de execução.

Indicou, ainda, que ao contrário do que supôs a 3ICE, as etapas de engordamento da faixa litorânea e as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estruturas semirrígidas estão sendo realizadas concomitantemente, conforme definido no cronograma física, e não houve inversão da sequência executiva das referidas etapas.

Além disso, apresentou julgados emitidos pelo TCE-PR que reconhecem a possibilidade de alteração no cronograma, ante a inexistência de prejuízo à execução da obra (AC. 3.605/2019 – TP) e que classificam a alteração do cronograma na prática sem a devida formalização não necessariamente como irregularidade (AC. 1.347/2011 – TP).

Também referenciou o Anexo I do Contrato, afirmando que “qualquer alteração na ordem de execução deverá ser previamente aprovada pelo responsável técnico do projeto e pela contratante” e que, conforme o contido nas especificações técnicas, há possibilidade excepcional de alteração na ordem de execução.

Quanto à metodologia executiva e às justificativas técnicas, o Consórcio esclareceu (item III da peça 44) que as medidas executivas estão devidamente detalhadas nos itens 6.1 e 6.2 do plano de trabalho. Além disso, reforçou que as estruturas marítimas serão construídas nas cotas de assentamento definidas no projeto e que o controle de alinhamento, taludes, níveis e outros elementos de topografia serão controlados durante todo o período de execução.

Ressaltou que o Consórcio iniciou apenas os serviços de mobilização dos equipamentos para realização da dragagem em 11/03/2022, pois o tempo para deslocamento e preparação para uso é de cerca de três meses. Por conta disso, alegou que apenas a atividade de mobilização ocorreu em paralelo, e que não ocorreria a dragagem sem a aprovação das alterações no cronograma. A dragagem, por sua vez, se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iniciou apenas em 25/06/2022, após a aprovação do plano de trabalho do projetista, que ocorreu em 23/06/2022.

No que se refere aos benefícios da antecipação, o Consórcio citou e detalhou as seguintes medidas (item IV da peça 44): (I) a diminuição do valor de reajuste contratual; (II) a segurança dos trabalhadores nas estruturas semirrígidas; (III) a segurança dos trabalhadores na proteção costeira; (IV) a segurança e conforto no acesso da população e dos turistas à praia; e (V) a antecipação do aumento do fluxo do turismo no litoral.

Ainda, em relação às medidas de mitigação dos riscos, relatou que (item V da peça 44), para evitar recalques nas estruturas, não será realizado aterro pela dragagem na região de influência e de trabalho de cada estrutura, armazenando o volume necessário nas laterais conforme descrito no item 6.1. Noutro aspecto, para manutenção do fluxo natural da água nos canais Paraná e Matinhos, afirmou que o Consórcio disponibilizará equipamento de escavação ou dragagem para limpeza do canal e remoção dos materiais até a conclusão das duas estruturas semirrígidas.

No que tange à possível perda de sedimentos, reiterou que a diferença de tempo entre a conclusão da engorda e a conclusão da última estrutura será de 8 meses e, portanto, não tem grande impacto na vida útil de projeto. Ainda assim, poderá ser realizado levantamento posterior à engorda para avaliar se houve perda de material pela diferença executiva, pelo transpasse natural de material devido à variação marítima ou assentamento natural. Também informou que qualquer refazimento de serviço necessário na obra, advindo da antecipação da engorda, será de responsabilidade do Consórcio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, o Consórcio requereu o arquivamento ou julgamento pela improcedência da Tomada de Contas Extraordinária.

Ao final da petição do consórcio contratado, constou requerimento de “produção de todas as provas em direito admitidas, em especial prova pericial de engenharia para avaliar as alterações propostas no Plano de Trabalho, oitiva de testemunhas, depoimento pessoal das partes e juntada de documentos, aplicando-se supletivamente o rito do Código de Processo Civil, por força do art. 15 desse diploma normativo”¹⁸ (peça 44, p. 21).

Em razão de tal passagem da peça de defesa, consignei, no despacho que deu regular prosseguimento ao feito após a apresentação das defesas que, nos processos no âmbito deste Tribunal, compete às partes a juntada aos autos das provas em seu favor¹⁹ no prazo legal dedicado ao exercício do contraditório e da ampla defesa, indicado na citação, conforme Capítulo VII do Regimento Interno²⁰ (*Da apresentação de alegações de defesa, de documentos novos e das provas*), inexistindo fase processual posterior destinada a essa finalidade (Despacho 810/22, peça 54).

Contra esse despacho, o consórcio contratado interpôs recurso de agravo com pedido de efeito suspensivo (peça 58), alegando, em síntese, que a proposta de instauração de proposta de tomada de contas extraordinária e os elementos que a integram foram elaborados de forma unilateral pela 3ª Inspetoria, não constituindo prova apta a embasar uma decisão deste Tribunal sobre o objeto

¹⁸ Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

¹⁹ Incluídos eventuais laudos técnicos, declarações de pessoas relacionadas aos fatos e quaisquer documentos que a parte considere relevantes.

²⁰ Destaco os §§1º a 3º do artigo 357 do Regimento Interno:

Art. 357. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na intimação.

§ 1º Exaurido o prazo, a admissibilidade da juntada de documentos dependerá, em todos os casos, de despacho do relator e somente será permitida antes de concluída a fase processual de instrução, ressalvada a hipótese de tratar-se de documento novo. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 2º Documento novo é aquele que a parte comprovadamente não pôde ter acesso. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Considera-se terminada a fase de instrução do processo no momento em que a unidade administrativa emitir sua instrução ou parecer conclusivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do feito. Assim, sustenta ser necessária, para a garantia do devido processo legal, a produção de prova pericial, por *expert* imparcial.

Na sequência, a **3ª ICE** juntou aos autos a Instrução 52/22 (peça 61), na qual, após análise das peças de defesa, conclui sobre o mérito da tomada de contas que, com efeito, ocorreu a inversão da execução de etapas da obra indicada na peça inicial do presente feito, sem que previamente houvesse seu detalhamento no plano de trabalho, autorização do projetista e previsão de medidas de mitigação de possíveis efeitos prejudiciais às obras, decorrentes da referida alteração. A inspetoria afirma, ainda, que parte das medidas por ela inicialmente propostas, referentes à alteração do projeto, foi realizada. Diante dessa nova análise, a unidade apresenta uma proposta atualizada de determinações a serem expedidas ao IAT.²¹

Analisados os autos, recebi o recurso de agravo interposto pelo Consórcio Sambaqui (peça 58), unicamente em seu efeito devolutivo, porquanto preenchidos os requisitos referidos no artigo 69, *caput*, da Lei Complementar Estadual 113/2005,²² nos termos do Despacho 1042/22 (peça 62).

Na ocasião expus não estarem presentes os requisitos previstos no artigo 75, § 1º, da Lei Complementar Estadual 113/2005²³ para a concessão do efeito suspensivo, ou seja, a relevância da fundamentação e o risco iminente de lesão grave e de difícil reparação. Nesse sentido, sustentei que, a par dos fundamentos explicitados na decisão então recorrida, o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo agravante, na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal, fora resguardado, não tendo a parte sido impedida de apresentar nos autos quaisquer elementos de prova que entendesse pertinentes, incluídos eventuais

²¹ “Uma vez que foi realizada inversão de fases da obra, que sejam expedidas as seguintes determinações ao Diretor-Presidente do Instituto Água e Terra, no âmbito das Obras de Recuperação da Orla de Matinhos (Contrato n.º 08/2022 - Edital de Concorrência n.º 02/2021), no sentido de que:

a. providencie a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do ‘Parecer sobre alteração do cronograma’, datado de 23 de junho de 2022, elaborado pelo engenheiro João Claudio Martins Cassar (CREA/RJ 199010444-D);

b. complemente o plano de trabalho, ou documento auxiliar, contendo, a definição do prazo de vida útil, condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia e previsão de levantamentos batimétricos para avaliação da perda de sedimentos decorrentes da alteração proposta pela empresa; com a devida emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);

c. retifique os quantitativos em face das batimetrias atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto.”

²² Art. 69. A petição recursal, acompanhada das razões, será dirigida ao Relator, que deverá efetuar o juízo de admissibilidade, relativo à tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse.

²³ Art. 75. Cabe Recurso de Agravo, no prazo de 10 (dez) dias, com efeito, apenas devolutivo, contra decisão monocrática do Conselheiro, do Auditor ou do Presidente do Tribunal.

§ 1º Relevante à fundamentação e constatado o risco iminente de lesão grave e de difícil reparação, o Relator poderá conceder efeito suspensivo, submetendo tal ato, à convalidação colegiada, nos termos do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

laudos técnicos, declarações de pessoas relacionadas aos fatos e quaisquer documentos que a parte considere relevantes. No mais, registrei que a petição agravada não explicitara em que consistiria precisamente a lesão grave e de difícil reparação no caso concreto. Notei, ainda, que o eventual reconhecimento de nulidade processual acarretaria retorno à fase alegadamente suprimida, inexistindo dificuldade na reparação da ilegalidade, se houvesse – lembrando ainda que o acórdão proferido em tomada de contas extraordinária está sujeito a recurso de revista, dotado de efeito suspensivo.

O recurso de agravo foi processado em autos apartados e desprovido pelo Acórdão 268/23 do Tribunal Pleno.²⁴

No parecer acerca da tomada de contas extraordinária após a instrução técnica conclusiva, o **Ministério Público de Contas** manifestou-se no sentido de que “nada tem a se opor à sugestão apresentada na Instrução nº 52/22 – 3ª ICE” (Parecer 970/22-5PC, peça 65).

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

A inconformidade apontada na peça inicial com efeito, restou caracterizada, razão pela qual é de se julgar procedente a tomada de contas extraordinária e regulares, *com ressalva*, as contas em apreciação, com a expedição de determinações.

Inicialmente, faz-se oportuno esclarecer que o segmento técnico em nenhum momento propôs, neste feito, a adoção de medidas ressarcitórias ou sancionatórias.

Logo – e sem olvidar que, em tese, medidas de tais naturezas poderiam ser adotadas por este Tribunal no julgamento do processo, enquanto consequências de um achado de fiscalização adequadamente caracterizado previamente ao exercício do contraditório –, esse é um dado que permeia toda a fundamentação do presente voto, na medida em que o enfoque da questão sob apreciação, desde o início do processo, esteve precipuamente nas providências a

²⁴ Recurso de Agravo 518444/22. Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Decisão unânime. Votaram os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI. Julgado em 02/03/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serem adotadas pelo IAT para resguardar a satisfatória execução da obra fiscalizada e o interesse público nela presente.

Nesse sentido, como assevera a instrução conclusiva, “o apontamento da TCE referiu-se exclusivamente à inversão da ordem de execução e seus respectivos impactos na solução de engenharia”, com o intuito de que futuramente se dê “o recebimento da obra com a qualidade e durabilidade prevista no projeto” (Instrução 52/22-3ICE, peça 61, p. 8).

As alegações da 3ª Inspeção e dos fiscalizados foram extensamente descritas no relatório do presente voto.

Em síntese, o segmento técnico sustenta que houve alteração na ordem das fases de execução da obra fiscalizada inicialmente prevista no instrumento convocatório, porquanto a contratada apresentou plano de trabalho segundo o qual engordamento da faixa litorânea se realizaria *antes* da execução das estruturas semirrígidas, diferentemente do que fora previsto.

Os possíveis efeitos prejudiciais da alteração em tela foram assim sintetizados pela 3ª ICE:

Recalques indesejáveis nas estruturas semirrígidas embasadas sobre camada de areia, que pode ser erodida, conforme alertado pelas Especificações Técnicas do Projeto Básico;

Assoreamento dos canais, podendo causar alagamentos em caso de chuva forte e maré alta;

Ausência de responsabilidade técnica definida, diante da alteração do projeto básico sem anuência do projetista, de modo que, em caso de aparecimento de vícios construtivos, haveria impasses a respeito da responsabilização e cobrança da garantia da obra;

Risco de prejuízos, em caso de desistência da empresa, uma vez que a metodologia de execução que se pretende utilizar demonstra ser pouco usual e carece de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diversas medidas mitigatórias e, se interrompida, pode se tornar inservível em curto intervalo de tempo;

Comprometimento da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que a metodologia executiva inicialmente proposta foi significativamente alterada, sem que houvesse fato superveniente ou adequada justificativa técnica. (Peça 3, p. 14)

De acordo com a inspetoria, a modificação em questão se deu por iniciativa da contratada e sem a adoção das seguintes medidas prévias: motivação técnica e indicação de metodologia executiva; anuência do responsável técnico pela atualização dos projetos de estruturas marítimas (projetista); e previsão de medidas mitigatórias dos efeitos antevistos.

Portanto, o segmento técnico aponta, mais precisamente, omissão do IAT e da contratada no preenchimento das condições que legitimariam a inversão das etapas de execução da obra.

As providências a serem adotadas pelo IAT quanto às omissões verificadas foram minudenciados na peça inicial:

- a. Providencie aprovação, do projetista, em relação à todas as alterações propostas ou a proposição de novo projeto executivo, com a devida emissão de ART-profissional habilitado;
- b. comprove a motivação e efetivo benefício das alterações propostas;
- c. providencie plano de trabalho completo, contendo, dentre outros aspectos exigidos pela fiscalização, as medidas mitigatórias detalhadas em projetos de engenharia para elidir possíveis efeitos deletérios decorrentes da alteração do projeto básico; e a definição do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de areia; com a devida emissão de ART - profissional habilitado;

d. retifique os quantitativos em face das batimetrias atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto. (Peça 3, p. 20 e 21)

Pois bem. Verificados os autos, concluo que o achado de fiscalização restou caracterizado.

Não está demonstrado que tenha havido propriamente uma *inversão* das etapas de execução da obra, na medida em que a defesa da contratada sustenta que “as etapas de engordamento da faixa litorânea e estruturas semirrígidas/marítimas estão sendo realizadas concomitantemente, conforme definido no cronograma físico” (peça 44, p. 6) e a inspetoria reconhece esse fato, quando afirma que “a execução concomitante dos serviços” (grifo nosso), entre outros aspectos, “não constavam no plano de trabalho originalmente apresentado pela Contratada” (peça 61, p. 9).

Nada obstante, a previsão da execução *concomitante* das etapas em questão *já constitui* uma impropriedade, visto que, como demonstra o segmento técnico, os anexos do instrumento convocatório estabeleciam, motivadamente, que a construção das estruturas semirrígidas deveria *preceder* o engordamento da faixa litorânea (peça 10, p. 12 e peça 11, p. 7).

É incontroverso nas manifestações da unidade técnica e das defesas que o IAT, a contratada e o engenheiro projetista discutiram as alterações em tela a partir de março de 2022. Segundo a instrução conclusiva, em junho do ano passado foram formalizadas as alterações no cronograma e no plano de trabalho final, mesmo mês em que, de acordo com a defesa do IAT, o engenheiro projetista expressou sua anuência, condicionada à adoção de providências que especifica²⁵

²⁵ “Concordamos com o adiantamento das obras de engordamento desde que o Consórcio Construtor realize as escavações e dragagens necessárias para que as cotas de assentamento das estruturas semirrígidas sejam aquelas preconizadas no Projeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peça 32, p. 4). E, nos termos do plano de trabalho *atualizado*, o engordamento da faixa litorânea se iniciaria em 15/05/2022 (peça 37, p. 25), ou seja, antes de junho, quando formalizadas as alterações. Logo, a impropriedade se configurou.

Não acolho o argumento da defesa da contratada, no sentido de que não houve alteração do projeto “pois a mudança ocorreu tão somente no cronograma de obras” (peça 44, p. 4). Como bem pondera a instrução conclusiva da 3ª ICE, a ordem de execução das duas etapas em questão da obra “está contida nas especificações técnicas do projeto e, portanto, sua alteração deve passar pelo mesmo rito previsto na lei para alteração do projeto básico” (peça 61, p. 7). Relevantes, também, as demais considerações do segmento técnico sobre a matéria:

No caso em análise, especialmente, não prospera a hipótese de que a formalização da inversão de fases desta obra fosse medida meramente protocolar. Isso porque o próprio engenheiro projetista, autor da solução de engenharia, elaborou instruções diretas a respeito da ordem de execução nas especificações técnicas, apresentando inclusive os efeitos deletérios em caso de eventual descumprimento e condicionando sua prévia aprovação em caso de alterações.

Reforça-se, ainda, que não se pode confundir alteração na ordem de execução com eventual descumprimento do prazo de entrega. Embora ambas as informações estejam no cronograma, neste caso, o apontamento da TCE referiu-se exclusivamente à inversão da ordem de execução e seus respectivos impactos na solução de engenharia. Tanto é verdade que sequer se falou em descumprimento de prazos de execução. O que se pediu foi a complementação do plano de trabalho com a proposição de medidas técnicas mitigadoras para a nova solução proposta,

Executivo, inclusive nas regiões submersas. Assim, durante a escavação deverão ser mantidas as cotas mínimas do projeto que variam entre -2,0 e -3,0 metros (IBGE), conforme o consórcio se comprometeu no Plano de Trabalho apresentado” (peça 40, p. 8).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

bem como a prévia avaliação por parte do projetista das alterações propostas.

Conclui-se, portanto, que **ocorreu alteração de projeto** e que a prévia aprovação por parte do contratante e do projetista era necessária não só para cumprimento formal do contrato como também, e principalmente, para o recebimento da obra com a qualidade e durabilidade prevista no projeto. (Peça 61, p. 8, grifos no original)

Ainda sobre esse ponto, acrescente-se que o fato de o engenheiro projetista ter indicado condições²⁶ a serem atendidas para que não haja prejuízos à obra em decorrência das alterações realizadas é mais um fator a evidenciar a relevância dessas modificações e, conseqüentemente, a necessidade de que tivessem sido previamente apreciadas de modo definitivo, pelo projetista e pelo IAT.

No mesmo sentido, não procede o argumento da defesa de que a impropriedade estaria afastada em razão de as modificações realizadas se enquadrarem numa exceção à vedação da inversão de etapas da obra, assim prevista no projeto executivo:

As estruturas semirrígidas deverão ser construídas antes do engordamento artificial. Isto é para evitar que sejam embasadas sobre uma camada de areia que poderá ser erodida. A inversão da ordem de construção poderá ocasionar recalques indesejáveis nas estruturas semirrígidas. **A exceção ficará por conta de um possível engordamento artificial, onde são escolhidos locais que não comprometam a execução das estruturas semirrígidas e que estejam sofrendo um processo erosivo mais intenso.** (Peça 11, p. 7, grifo nosso)

²⁶ “Concordamos com o adiamento das obras de engordamento desde que o Consórcio Construtor realize as escavações e dragagens necessárias para que as cotas de assentamento das estruturas semirrígidas sejam aquelas preconizadas no Projeto Executivo, inclusive nas regiões submersas. Assim, durante a escavação deverão ser mantidas as cotas mínimas do projeto que variam entre -2,0 e -3,0 metros (IBGE), conforme o consórcio se comprometeu no Plano de Trabalho apresentado” (peça 40, p. 8).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em primeiro lugar, não está demonstrado na peça de defesa que a antecipação do engordamento da praia tenha sido seletiva, ou seja, específica sobre locais previamente delimitados, com base no critério de não comprometimento da execução das estruturas semirrígidas, estabelecido no instrumento convocatório.

Em segundo lugar, o plano de trabalho atualizado previu a conclusão, *total*, do engordamento da faixa litorânea até 21/10/2022, enquanto a finalização das estruturas semirrígidas, exceto do espigão da praia prava, foi prevista para datas posteriores, já no ano de 2023 (peça 37). Ou seja, não se estabeleceu que *alguns locais*, com processo erosivo mais intenso, recebessem o engordamento antes da construção das estruturas semirrígidas; *todo* o alargamento foi antecipado.

Também não é apto a descaracterizar a irregularidade o argumento de defesa no sentido de que a execução da dragagem só se iniciou dois dias após o engenheiro projetista ter autorizado as modificações em questão. A comprovação do fato é realizada de modo insuficiente, embasado em uma única notícia publicada em veículo de comunicação (peça 44, p. 12)²⁷ – cabe notar que a alegação em questão consta da defesa *da contratada*, que, como tal, certamente detém ou deveria deter elementos mais robustos de demonstração do evento.

De qualquer forma, mesmo que se tome por verdadeiro o fato alegado, a instrução conclusiva da 3ª Inspeção evidencia que o engordamento da faixa litorânea se iniciou sem a previsão de medidas importantes, a exemplo da “nova estimativa do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia” e dos “impactos das alterações no volume total de areia e da necessidade de celebração de aditivos para atualização dos quantitativos, se necessário” (peça 61, p. 12 a 14). O aspecto formal, da autorização do engenheiro projetista, não se sobrepõe à efetiva constatação da persistência de relevantes pendências a serem solucionadas para um seguro prosseguimento das obras.

²⁷ <https://www.bemparana.com.br/noticias/parana/governo-autoriza-inicio-das-obras-de-dragagem-e-revitalizacao-de-matinhos-no-litoral-do-parana/#.Yu0eGHbMLIU>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às razões de defesa referentes à “Metodologia executiva e justificativas técnicas do cronograma atualizado do Plano de Trabalho” e aos “benefícios decorrentes da antecipação da dragagem” (itens III e IV da peça 44), considero que se mostra adequada a análise da unidade técnica, segundo a qual restou comprovada, *posteriormente* à apresentação do plano de trabalho original, a motivação das alterações nas etapas de execução da obra, tendo sido evidenciados também os seus benefícios.

No mesmo sentido, a respeito dos argumentos de defesa relativos à “mitigação de riscos e ações de controle” (item V da peça 44), mostram-se pertinentes as considerações da inspetoria, no sentido de que a adoção de várias medidas nesse âmbito, *posteriores* à instauração desta tomada de contas, foi demonstrada – o que não sana a ausência da “nova estimativa do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia”.

Acolho, portanto, a seguinte análise técnica como razões de decidir:

(a) Medida: aprovação, do projetista, em relação à todas as alterações propostas ou a proposição de novo projeto executivo, com a devida emissão de ART.

Análise: consta nas peças 40 e 52 o documento denominado “Parecer sobre alteração do cronograma”, datado de 23 de junho de 2022, elaborado pelo engenheiro João Claudio Martins Cassar, da Aquamodelo Consultoria e Engenharia Ltda., informando que concorda com o adiantamento das obras de engordamento, se atendidas algumas condições, contidas no próprio plano de trabalho. No entanto, não foi localizada a ART²⁸ do laudo do projetista.

Conclusão: realizada parcialmente. Não foi localizada a ART do projetista. (Grifo nosso)

²⁸ ART: Anotação de Responsabilidade Técnica. Lei n. 6496, de 07 de dezembro de 1977. Art. 1º. Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART). Art. 2º. A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(b) Medida: comprovação da motivação e efetivo benefício das alterações propostas.

Análise: consta nas peças 37 e 46 o plano de trabalho final, datado de 03 de junho de 2022, elaborado pelo engenheiro Germano Alice Osternack²⁹, enunciando os motivos que balizaram a alteração da ordem executiva, de modo a fundamentar a decisão de alteração do projeto básico. Dentre eles citam-se: a disponibilidade draga; a segurança dos trabalhadores e banhistas; a possibilidade de incrementar o fluxo de banhistas para a alta temporada próxima; e a redução do impacto financeiro decorrente do reajuste, uma vez que o engordamento da faixa litorânea seria adiantado e corresponde à parcela relevante do orçamento.

Conclusão: realizada. (Grifo nosso)

(c) Medida: solicitação do plano de trabalho completo, contendo, dentre outros aspectos exigidos pela fiscalização, as medidas mitigatórias detalhadas em projetos de engenharia para elidir possíveis efeitos deletérios decorrentes da alteração do projeto básico; e a definição do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia, com a devida emissão de ART.

Análise: consta nas peças 37 e 46 o plano de trabalho final, datado de 03 de junho de 2022, elaborado pelo engenheiro Germano Alice Osternack, enunciando as medidas para a mitigação e controle de riscos decorrentes da alteração da ordem executiva: avaliação do recalque e cota das estruturas semirrígidas mediante medições de campo; manutenção do fluxo natural de água nos canais Paraná e Matinhos por meio equipamentos de escavação; e mensuração da perda de sedimentos durante o intervalo entre a conclusão

²⁹ Em consulta à Extranet do CREA-PR, constatou-se a existência da ART n.º 1720220458077, de corresponsabilidade, com a observação "Exec. das obras de Recuperação da Orla de Matinhos. Exec. pelo Consórcio Sambaqui, onde a Castilho tem 15%."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da engorda e a conclusão das estruturas marítimas. No entanto, **não foi localizada a nova estimativa do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia, tampouco a concretização de medidas para mensuração da perda de sedimentos decorrentes da alteração na ordem executiva.** (Grifo nosso)
Essa medida torna-se ainda mais necessária, diante dos eventos climáticos recentes³⁰ sobre a região de engorda da praia, que ainda não contava com a proteção das estruturas marítimas.

Conclusão: realizada parcialmente. Não foi localizada a nova estimativa do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia. (Grifo nosso)

(d) Medida: retificação dos quantitativos em face das batimetrias atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto:

Análise: apesar de terem sido encaminhados os projetos com as quantidades parciais dos volumes de areia (peça 39), **não foram localizadas conclusões a respeito dos impactos das alterações no volume total de areia e da necessidade de celebração de aditivos para atualização dos quantitativos, se necessário.**(Grifo nosso)

Conclusão: não realizada. (Grifo nosso)

Diante do exposto, **está caracterizada a impropriedade** referente à modificação nas etapas de execução da obra, sem prévia anuência do IAT e do engenheiro projetista e, o que é mais relevante, **sem a previsão de todas as medidas necessárias para garantir a inexistência de prejuízo à obra e ao erário,** tendo

³⁰ <https://cbncuritiba.com.br/materias/matinhos-se-mobiliza-para-amenizar-estragos-causados-pelo-ciclone-extratropical/>
<https://blitoral.com.br/ciclone-extratropical-agilizou-estabilizacao-da-areia-na-engorda-de-matinhos-diz-iat/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocorrido infração ao disposto nos anexos do instrumento convocatório (Anexo I – *Elementos técnicos instrutores* e Anexo II – *Memorial e Especificações técnicas – Enrocamento e engordamento*) e nos artigos 6º, inciso IX, alínea “c”,³¹ 12, incisos I, II e V (parte final)³² e 65, inciso I, alínea “a”,³³ da Lei 8.666/1993, assim como no artigo 4º, inciso XXV, alíneas “a” e “b”,³⁴ e 15, inciso VI,³⁵ da Lei Estadual 15.608/2007.

Inobstante a caracterização da impropriedade, há de se considerar, como exposto no início desta fundamentação, que o segmento técnico não propôs em nenhum momento a adoção de medidas ressarcitórias ou sancionatórias por este Tribunal e também não descreveu qualquer prejuízo que já tenha ocorrido à execução do contrato ou que não possa ser adequadamente prevenido por meio do atendimento às determinações que apresenta em sua instrução conclusiva.

Logo, concluo que a tomada de contas extraordinária é procedente, mas não conduz à irregularidade das contas em apreciação, senão à aposição de ressalva (conforme artigo 16, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal³⁶), acompanhada da expedição das determinações cabíveis.

³¹ Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, **bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento**, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; (Grifo nosso)

³² Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

[...]

V - facilidade na execução, conservação e operação, **sem prejuízo da durabilidade da obra** ou do serviço; (Grifo nosso)

³³ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, **com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I - unilateralmente **pela Administração**:

a) quando houver **modificação do projeto ou das especificações**, para melhor **adequação técnica** aos seus objetivos; (Grifo nosso)

³⁴ Art. 4º. Para os fins desta lei considera-se:

[...]

XXV - Projeto executivo – conjunto de elementos necessários e suficientes à **execução completa** da obra ou serviço de engenharia, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT ou entidades congêneres, o qual deve conter:

a) desenvolvimento da solução escolhida, apresentando visão **completa** da obra e identificando **todos** os seus elementos constitutivos com clareza; (Grifo nosso)

b) soluções técnicas globais e localizadas, **suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes** durante as fases de realização das obras e montagem; (Grifo nosso)

³⁵ Art. 15. Nos projetos de obras e serviços devem ser considerados principalmente os seguintes requisitos:

[...]

VI - durabilidade da obra ou do serviço;

³⁶ Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Evidentemente, outras eventuais providências que tenham sido ou venham a ser legitimamente indicadas pelo IAT ou pelo engenheiro projetista, com fundamento na lei, no instrumento convocatório ou no contrato, também deverão ser adotadas pela contratada.

Diante do exposto, **VOTO**:

I. Pela procedência da tomada de contas extraordinária, para julgar **regulares com ressalva** as contas que são objeto do feito, compreendendo aspecto específico do Contrato n.º 08/22, firmado entre o Instituto Água e Terra (IAT) e o Consórcio Sambaqui para a recuperação da orla de Matinhos, com fundamento nos artigos 15, § 2º,³⁷ e 16, inciso II,³⁸ da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da caracterização do achado de fiscalização *Descumprimento do projeto básico, memorial, especificações técnicas e cronograma previstos no edital*, consistente na modificação nas etapas de execução da obra, sem prévia anuência do IAT e do engenheiro projetista e sem a previsão de todas as medidas necessárias para garantir a inexistência de prejuízo à obra e ao erário.

II. Por **determinar** ao Instituto Água e Terra, na pessoa de seu representante legal, a adoção das seguintes medidas, no prazo de 30 (trinta) dias:

a) providencie a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do “Parecer sobre alteração do cronograma”, datado de 23 de junho de 2022, elaborado pelo engenheiro João Claudio Martins Cassar (CREA/RJ 199010444-D);

b) complemente o plano de trabalho, ou documento auxiliar, contendo a definição do prazo de vida útil, condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia e previsão de levantamentos batimétricos para avaliação da perda de sedimentos decorrentes da alteração proposta pela empresa, com a devida emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;

³⁷ Art. 15. A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.

[...]

§ 2º Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio, julga regulares, regulares com ressalva ou irregulares as contas.

³⁸ Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) retifique os quantitativos em face das batimetrias atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto.

III. Por dar ciência da presente decisão à 1ª Inspeção de Controle Externo competente, para que fiscalize o cumprimento das determinações contidas no item II, acima, no âmbito de suas atividades habituais de controle externo desempenhadas junto ao IAT, dada a segmentação estabelecida na Portaria 380/23 deste Tribunal.

IV. Pelo encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências de sua atribuição atinentes à execução da decisão.

3 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Relator designado)

1 SÍNTESE DOS ACHADOS

Trata-se de tomada de contas extraordinária, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, proposta pela **3ª Inspeção de Controle Externo** (3º ICE, peça 3), superintendida, à época, pelo Conselheiro Fernando Augusto M. Guimarães, decorrente de fiscalização exercida em 2022 sobre o Contrato n. 08/22, que tem por objeto as obras de recuperação da orla de Matinhos. O contrato foi celebrado entre o **INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAT)** e o **CONSÓRCIO SAMBAQUI**, no valor inicial total de R\$ 314.898.549,90 (trezentos e quatorze milhões oitocentos e noventa e oito mil quinhentos e quarenta e nove reais e noventa centavos).

As obras tiveram início em 25 de janeiro de 2022 e compreendem serviços de engordamento da faixa de praia por meio de aterro hidráulico (dragagem de areia de alto mar), estruturas marítimas semirrígidas (para contenção da nova camada de areia na praia, conforme p. 8 do Plano de Trabalho, peça 7), canais de macrodrenagem e redes de microdrenagem (considerando a vazão dos rios que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cortam a cidade para o mar) e revitalização urbanística da orla marítima (calçadão, ciclovia, asfalto, paisagismo etc.).

A fiscalização realizada pela 3ª ICE constatou a inversão das etapas da obra referentes à construção das estruturas semirrígidas e ao engordamento da praia. A Inspeção relata (peça 3, p. 5) que, conforme os Elementos Técnicos Instrutores e as Especificações Técnicas do Projeto Básico:

As estruturas semirrígidas deverão ser construídas **antes** do engordamento artificial. Isto é para evitar que sejam embasadas sobre uma camada de areia que poderá ser erodida. **A inversão da ordem de construção poderá ocasionar recalques indesejáveis nas estruturas semirrígidas.** Qualquer alteração na ordem de execução deverá ser **previamente aprovada** pelo responsável técnico do projeto e pela Contratante. (Grifo nosso).

Contudo, apesar dessa determinação explícita, a contratada adiantou a etapa de engordamento da praia, iniciando-a antes da construção das estruturas semirrígidas, sem a anuência da contratante e do projetista, sem justificativas técnicas e sem apresentar medidas mitigatórias para evitar possíveis danos. Isso foi feito devido à disponibilidade de uma draga mais potente.

Na opinião da Inspeção, essa decisão contrariou os princípios da legalidade e da eficiência e a vinculação ao instrumento convocatório da licitação. Contrariou, ainda, a Cláusula Quinta do contrato n. 08/22; os Elementos Técnicos Instrutores; o Memorial e Especificações Técnicas; o Cronograma de Execução; o Edital de Concorrência, bem como os arts. 65 e 78 da Lei 8.666/93.

Diante da gravidade dos fatos constatados, a 3ª ICE chegou a pedir medida cautelar, não concedida, para que a contratada interrompesse a obra até que cumprisse algumas determinações, conforme elencou (peça 3, p. 20-21):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) providencie aprovação, do projetista, em relação a todas as alterações propostas ou a proposição de um novo projeto executivo, com a devida emissão de ART – profissional habilitado;
- b) comprove a motivação e efetivo benefício das alterações propostas;
- c) providencie o plano de trabalho completo, contendo, dentre outros aspectos exigidos pela fiscalização, as medidas mitigatórias detalhadas em projetos de engenharia para elidir possíveis efeitos deletérios decorrentes da alteração do projeto básico; e a definição do prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia; com a devida emissão de ART – profissional habilitado;
- d) retifique os quantitativos em face das batimetrias³⁹ atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo da apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto”.

Considerando que a discussão do processo gira em torno dessas colocações principais da Inspeção e considerando que o relatório do voto do relator é suficientemente detalhado, passa-se à explanação dos pontos de divergência.

De início, cabe afirmar que concordo com a procedência da tomada de contas, mas diverjo do julgamento das contas regulares com ressalvas, que a meu ver devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 16, III, *b*, da Lei 113/2005, conforme passo a expor.

Importante destacar que a principal motivação da fiscalização realizada pela 3ª Inspeção é a salvaguarda da segurança e da durabilidade da obra, cujo comprometimento ensejaria evidente dano ao erário e ao interesse público, considerando sua dimensão tanto física quanto financeira. É sob este norte que a presente proposta de voto divergente se guia.

³⁹ Batimetria é a medição da profundidade de oceanos, lagos e rios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4 FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

O relator afirma (p. 24) que o segmento técnico “não descreveu qualquer prejuízo que já tenha ocorrido à execução do contrato ou que não possa ser adequadamente prevenido por meio do atendimento às determinações que apresenta em sua instrução conclusiva”. Divirjo dessa conclusão.

Tal afirmação refere-se a duas situações: 1) não ter ocorrido prejuízo; ou 2) possibilidade de prevenção de prejuízo por meio do atendimento das determinações da Inspeção.

Quanto ao primeiro ponto, considero que a decisão da contratada de alterar o projeto sem anuência da Administração Pública e do projetista, conforme conclusão do segmento técnico (Instrução 52/22, peça 61), consiste em assumir o risco⁴⁰ de prejuízo, uma vez que a possibilidade de inversão da obra constou expressamente no projeto básico como algo potencialmente danoso, conforme mencionado no ponto 1.

Além disso, a maior parcela do contrato, referente ao processo de engorda, foi adiantada em 8 meses sem que houvesse avaliação sobre a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro. Portanto, mesmo a Inspeção não adentrando neste ponto, não é possível afirmar que não houve prejuízo, porque sequer foi averiguado.

Quanto ao segundo ponto, acredito que o atendimento às determinações da Inspeção na Instrução 52/22 (peça 61) não são suficientes para prevenir eventuais prejuízos porque as determinações, conforme se verá adiante, não abordam a questão da responsabilização da empresa pelo risco assumido a partir da inversão de etapas de execução da obra.

A preocupação em responsabilizar a contratada está respaldada em afirmação da própria Inspeção, citada pelo relator (p. 16), de que a instrução conclusiva apontou que a tomada de contas se referiu exclusivamente à inversão da

⁴⁰ Conforme explica Orlando Gomes no livro *Obrigações* (17 ed., p. 223), o vocábulo “risco” pode ser empregado em três sentidos: 1) de *periculum*, que é a potencialidade de um dano; 2) de risco *stricto sensu*, que significa dano produzido; e 3) de risco em sentido subjetivo, de prejuízo sofrido pela parte em consequência do acaso. No presente caso, “risco” é utilizado no primeiro sentido, de perigo de dano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ordem de execução e seus respectivos impactos na solução de engenharia, com o intuito de que futuramente se dê o recebimento da obra com a qualidade e durabilidade prevista no projeto.

Importante recordar, que os contratos na Administração Pública, diferentemente dos contratos no âmbito privado, devem ter toda sua atuação vinculada à plena realização do interesse público⁴¹. No presente caso, o interesse público reside no investimento de mais de 314 milhões de reais para transformar a orla de uma das principais praias do Paraná, impactando a qualidade de vida de milhões de cidadãos, dentre os moradores locais e os turistas, bem como o comércio e a subsistência das famílias pescadoras, configurando o exato conceito de “interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social”, conforme preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello⁴².

Isso se torna ainda mais evidente quando estamos falando de obras de infraestrutura. Da teoria econômica e social advém o sentido geral de infraestrutura como “fundamento da atividade econômica”, o que significa dizer que as obras de infraestrutura são pré-condição para que as demais atividades possam se desenvolver⁴³. No presente caso, da segurança e da durabilidade da obra na orla de Matinhos depende toda a economia local, por isso é necessário apurar de forma minuciosa as consequências da mudança na execução da obra promovida pela contratada.

Essa contextualização é imprescindível para dimensionar de forma mais adequada o dano concreto e o dano potencial que a contratada promoveu, uma vez que a danificação da obra, ainda que no médio ou longo prazo, em razão da modificação na ordem de execução, acarretaria enormes prejuízos não apenas à Administração, mas principalmente à população, por deslocamento de sedimentos causando “degraus” na areia, fissuras nas estruturas marítimas, deslizamentos, inutilização do espaço, acidentes, dentre outras possibilidades.

⁴¹ FURTADO, Lucas Rocha. *Contratos Administrativos e Contratos de Direito Privado celebrados pela Administração Pública*. R. TCU, Brasília, v. 31, n.86, out/dez 2000, p. 41.

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 32ª ed, 2015, p.59.

⁴³ BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. *Elementos do Direito da Infraestrutura*. 2015, p. 18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Feita essa contextualização, passa-se aos pontos que considero imprescindíveis para compreensão dos achados da fiscalização empreendida pela 3ª ICE.

2.1 Inadimplemento da contratada

A fiscalização empreendida pela 3ª ICE fundamentou a proposta de tomada de contas extraordinária (peça 3, p. 3):

(...) em razão de descumprimento do projeto básico, memorial, especificações técnicas e cronograma por ocasião da inversão da sequência executiva; fatos que contrariam os artigos 65 e 78 da Lei n.º 8.666/1993; a Cláusula Quinta do Contrato n.º 08/2022; os Elementos Técnicos Instrutores; o Memorial e Especificações Técnicas; o Cronograma de Execução; e o Edital de Concorrência n.º 02/2021.

Concluindo, na última instrução, n. 52/22 (peça 61, p. 10) que:

Desse modo, da documentação trazida pelo IAT e pelo Consórcio, verificou-se que **a alteração do projeto, isto é, a inversão da ordem de execução, foi empreendida à revelia de detalhamento no plano de trabalho e prévia autorização do projetista.** Verificou-se, ainda, que a **elaboração de medidas de mitigação dos prováveis efeitos deletérios decorrentes da alteração e a própria aprovação do projetista se deram após movimentações no canteiro para viabilizar a referida inversão, contando precariamente com sua aprovação.** (grifos da Inspetoria)

Diante das conclusões do segmento técnico, tanto no início do processo, quanto no fim, após as manifestações do IAT e do Consórcio Sambaqui,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fica evidente que a contratada descumpriu termos do contrato e da legislação pertinente, o que nos permite concluir que houve o inadimplemento do contrato⁴⁴.

O Consórcio Sambaqui, voluntariamente descumpriu o contrato quando iniciou a execução de mudanças na ordem do projeto e do cronograma antes de apresentar novo plano de trabalho, da aprovação da Administração e da anuência do projetista.

A alteração ocorrida no contrato, do qual o Plano de Trabalho e todos os demais anexos são partes integrantes, conforme a Cláusula Terceira, não atendeu à previsão legal do art. 65 da Lei 8.666/93, tampouco foi formalizada por meio de termo aditivo, que conste nestes autos.

A contratada afirma que “iniciou apenas os serviços de mobilização dos equipamentos para realização da dragagem em 11 de março de 2022” (peça 44, p. 11), para logo em seguida afirmar que a aprovação do projetista ocorreu em 23 de junho de 2022 (p. 12). Nas palavras da Inspeção, “contando inequivocadamente com a aprovação para alteração do projeto” (Instrução 52/22, p. 9).

Ou seja, mesmo sabendo da necessidade legal e contratual de obter aprovação da Administração e do projetista e de apresentar novo Plano de Trabalho antes de qualquer mudança, a contratada deu início às movimentações no canteiro de obras em descumprimento deliberado da lei e do contrato, confiante de que seriam aprovadas independentemente das justificativas.

Ainda, nas palavras da Inspeção (p. 9), “os riscos da inversão apontados na peça inicial não decorreram de raciocínios criativos ou conjecturas, pelo contrário, estes já tinham sido expressamente antevistos pelo projetista”, de modo que a contratada iniciara as movimentações para inversão da obra antes de apresentar as soluções de engenharia para evitar esses riscos.

Por esses fatos, é evidente o comportamento da contratada no sentido de assumir os riscos da inversão da obra de forma deliberada e voluntária, ofendendo a exigência contratual e legal da necessidade de aprovação das

⁴⁴ “Verifica-se o inadimplemento, no sentido estreito do vocábulo, quando o devedor não cumpre a obrigação, voluntária ou involuntariamente. (...) O inadimplemento da obrigação por fato imputável ao devedor deve ser apreciado à luz da teoria da culpa contratual.” GOMES, Orlando. *Obrigações*. 17 ed, 2007, p. 173-175.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mudanças antes de levá-las a cabo, o que inclui os serviços de mobilização dos equipamentos.

Some-se a isso o fato de que as medidas mitigatórias só foram apresentadas após a fiscalização empreendida pela Inspeção.

Ainda que a contratada afirme que construiu as estruturas semirrígidas ao mesmo tempo em que fez a engorda (peça 44, p. 6), basta observar a obra neste momento presente para ver que algumas estruturas ainda não estão finalizadas, ao passo que a engorda já está finalizada⁴⁵. E mesmo que estivessem, havia uma razão técnica de engenharia para construir as estruturas antes da engorda, portanto a inversão deveria igualmente ser justificada em bases técnicas, o que não ocorreu, conforme se verá no ponto 2.2.

Considerando que essa mudança na ordem de execução pode ensejar danos à estrutura e à durabilidade da obra, e considerando que esses danos não aparecem de imediato, mas dependem da ação do tempo, não é possível afirmar que não houve dano.

Por esta razão, entendo que incumbe responsabilidade à contratada também pelo dano futuro, uma vez que não é possível reverter a obra para executá-la dentro dos ditames contratuais inicialmente previstos. Dessa forma, se faz necessário aditar o contrato para editar os termos de garantia da obra.

Diante do inadimplemento, temos três alternativas: 1) exigir o cumprimento original; 2) modificar o contrato para adaptá-lo ao inadimplemento realizando o reequilíbrio econômico-financeiro e avaliação de perdas e danos; e 3) anistiar o inadimplemento.

A primeira alternativa feriria o princípio da razoabilidade e da eficiência, a terceira alternativa, que me parece a opção do relator, fere o interesse público e o dever de fiscalizar danos ao erário. A segunda opção, portanto, seria a opção cabível. Contudo, por mais que a Administração tenha seguido nesta linha, ela deixou de formalizar a modificação do contrato, de averiguar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro, bem como de avaliar possíveis perdas e danos

⁴⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=KC2iwGa6kPY>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

advindos da mudança na execução da obra. Desta forma, considero irregular a conduta do IAT, conforme exponho no próximo ponto.

2.2 Irregularidade na conduta do IAT

Em sua manifestação (peça 32, p. 6), o IAT afirma, sobre a alegada contrariedade aos princípios da legalidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, ao contrato n. 08/22 e aos elementos técnicos (anexos do contrato), que:

(...) todos os atos praticados pelo Instituto atenderam ao princípio da legalidade e ao máximo de eficiência possível. Ainda, no presente caso, está se cumprindo o Instrumento Convocatório, considerando que a obra proposta será realizada na exata forma em que foi contratada, tendo apenas sido debatida a adequação dos procedimentos (o passo a passo) para melhor realização da obra, atingindo a plena eficiência da mão de obra contratada. Nada obstante, no próprio contrato firmado consta expressamente no Item XXII da Cláusula Quinta a autorização para o Consórcio Contratado requerer correções de possíveis incoerências, falhas ou omissões eventualmente constadas no Projeto. Portanto, não há se falar em irregularidade jurídica.

A manifestação do IAT neste ponto é incompatível com a realidade dos fatos. Primeiro, porque a inversão das etapas de engorda e construção das estruturas semirrígidas não se trata de “adequação dos procedimentos para melhor realização da obra”, mas sim de mudança na ordem executiva do projeto com possíveis consequências ao resultado da obra. Segundo, porque a proposta de mudança na execução não adveio da necessidade de correções de incoerências, falhas ou omissões no projeto, conforme prevê a cláusula quinta do contrato, mas sim, única e exclusivamente, da vontade da contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste ponto, dirijo da conclusão da Inspeção que deu por cumprido o item *b* das determinações colocadas para o IAT, elencadas no ponto 1, que exigia a comprovação da motivação e efetivo benefício das alterações propostas.

As justificativas dadas pelo consórcio e aceitas pelo IAT foram, em resumo: maior segurança dos trabalhadores, adiantamento do fim da obra antecipando o retorno do movimento turístico e o fato de que a maior parcela do contrato, relativa à engorda, correspondente a aproximadamente 40% do valor total, por ser antecipada, estaria fora do reajuste contratual que ocorreria no ano seguinte. Não se vislumbra que qualquer dessas justificativas apresente motivação técnica.

A maior segurança dos trabalhadores não pode ser considerada uma justificativa válida pelo simples fato de que a máxima segurança dos trabalhadores é um dever da contratada, seja qual for o canteiro de obras, conforme item 10.2, *a.a*, dos Elementos Técnicos Instrutores (peça 10), a Cláusula Quinta, XLI e XLVI, e Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Quinto, do contrato (peça 4). Portanto, considero que este benefício é algo que já deveria ser cumprido pela contratada independentemente de qualquer alteração no projeto, então não cabe para justificar a alteração ocorrida.

O adiantamento da obra não é uma vantagem quando o custo desse adiantamento é colocar em risco a solidez do resultado da obra. Havia a programação para a execução em 32 meses, tanto a Administração quanto a população estavam conscientes do prazo. Portanto não considero esse adiantamento um benefício em virtude do contexto no qual ocorreu e porque não foi demonstrada nenhuma melhora na estrutura da obra devido ao adiantamento da engorda.

O benefício de excluir a maior parcela do contrato do reajuste futuro merece ser analisado com mais atenção. A etapa de engordamento da praia corresponde a 39,56% do valor do contrato, precisamente R\$124.564.615,34 (cento e vinte e quatro milhões quinhentos e sessenta e quatro mil seiscentos e quinze reais e trinta e quatro centavos).

A contratada menciona em sua manifestação (peça 44, p. 6) que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese o cronograma apresentado na época da licitação tenha previsto o início da dragagem para o 12º mês da obra, com a revisão do planejamento e a disponibilidade de draga mais potente, o Consórcio se propôs a iniciar a dragagem no 4º mês.

Questiona-se: foi aventada a possibilidade de utilização desta draga mais potente inicialmente? Se todo o projeto e o cronograma tinham sido pensados com a utilização da draga prevista, qual a necessidade de mudar de draga? Ainda que a draga fosse mais potente e rápida, não era possível utilizá-la no momento previsto para o início da dragagem, o 12º mês?

O que não fica claro é a necessidade da mudança, considerando que nenhuma das justificativas diz respeito à melhoria do resultado da obra. Pelo que posso concluir destes autos, se o cronograma tivesse sido seguido e a draga mais potente tivesse sido utilizada no 12º mês, a engorda teria acontecido da mesma forma e a segurança e durabilidade da obra não necessitariam de medidas mitigatórias de riscos advindos do adiantamento.

Portanto, não estão claros os motivos que levaram à alteração da obra para possibilitar a utilização da outra draga necessariamente 8 meses antes da previsão inicial. A etapa que deveria ocorrer apenas no 12º mês do cronograma, janeiro de 2023, ocorreu no 4º mês, maio de 2022, ano eleitoral.

Quanto ao adiantamento da maior parcela e à diminuição do tempo da obra, para haver quebra do equilíbrio econômico-financeiro e o reconhecimento do direito à sua recomposição depende-se de dois pressupostos básicos: 1) a ocorrência superveniente de eventos extraordinários, de cunho imprevisível ou de efeitos incalculáveis; e 2) a ampliação dos encargos e (ou) a redução das vantagens originalmente previstas⁴⁶.

No presente caso, estamos diante da segunda hipótese. Isso porque o IAT deveria ter averiguado todas as condições do adiantamento em 8

⁴⁶ CORRÊA, Patricia Leguiça. *O completo reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos*. RESPGE-SP, v. 11, n. 1, jan./dez. 2020, p. 348.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meses da maior parcela do contrato e da diminuição do tempo da obra. Este adiantamento reduziu o custo da draga? A diminuição do tempo da obra impacta os custos arcados pela Administração? Não se sabe, justamente por isso teria sido importante a verificação do impacto econômico-financeiro.

Do que se pode concluir a partir destes autos, as ações do IAT foram irregulares por duas razões: a ausência de Termo Aditivo para formalização das modificações no Plano de Trabalho, nos termos da Cláusula Oitava do contrato; e a ausência de averiguação de impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato pelo adiantamento em 8 meses da parcela correspondente a 39% do valor total da obra e pela alegada diminuição do tempo da obra.

2.3 Cumprimento das determinações da Inspeção

O relator acolhe a análise técnica (Instrução 52/22, peça 61) como razões de decidir, mencionando as providências que a Inspeção determinou para o IAT cumprir, elencadas no ponto 1 do presente voto.

Quanto ao ponto *a*, exigência de aprovação do projetista, estou de acordo com a inspeção que considerou que a medida foi realizada parcialmente, tendo sido apresentado apenas um parecer sobre alteração do cronograma, mas sem a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), que é imprescindível para a responsabilização.

Quanto ao ponto *b*, comprovação da motivação e efetivo benefício das alterações propostas, conforme explanado no ponto 2.2, discordo da inspeção por considerar que as justificativas não estão relacionadas a motivações técnicas para alteração da obra, bem como não se relacionam com a melhoria no resultado da obra.

Quanto ao ponto *c*, solicitação de plano de trabalho completo contendo as medidas mitigatórias, concordo com a Inspeção no sentido de considerar a medida parcialmente cumprida. Não foi apresentado “nova estimativa de prazo de vida útil e condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de areia, tampouco a concretização de medidas para mensuração da perda de sedimentos decorrentes da alteração da ordem executiva”.

Quanto ao ponto *d*, retificação dos quantitativos em face das batimetrias atualizadas, concordo com a Inspeção que considerou a medida não cumprida.

Portanto, divirjo da conclusão de cumprimento do ponto *b*. E ainda que concorde com os outros três pontos, considero que este voto se propôs a analisar mais elementos relacionados a esta tomada de contas, conforme explanei nos pontos 2.2 e 2.3.

O relator considerou como impropriedade a modificação nas etapas de execução da obra, nos seguintes termos (p. 23):

Diante do exposto, está caracterizada a impropriedade referente à modificação nas etapas de execução da obra, sem prévia anuência do IAT e do engenheiro projetista e, o que é mais relevante, sem a previsão de todas as medidas necessárias para garantir a inexistência de prejuízo à obra e ao erário, tendo ocorrido infração ao disposto nos anexos do instrumento convocatório (Anexo I – Elementos técnicos instrutores e Anexo II – Memorial e Especificações técnicas – Enrocamento e engordamento) e nos artigos 6º, inciso IX, alínea “c”, 12, incisos I, II e V (parte final) e 65, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/1993, assim como no artigo 4º, inciso XXV, alíneas “a” e “b”, e 15, inciso VI, da Lei Estadual 15.608/2007.

Não vislumbro a possibilidade de uma infração à norma legal ser considerada apenas uma impropriedade, considerando que a Lei 113/2005 traz expressamente que:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

b) infração à norma legal ou regulamentar;

Portanto, considero as contas irregulares por infração à norma legal, nos termos colocados pelo relator, de infração ao disposto nos anexos do instrumento convocatório, no art. 6º, IX, c, art. 12, I, II e V, e art. 65, I, a, da Lei 8.666/1993, assim como no art. 4º, XXV, a e b, e art. 15, VI, da Lei Estadual 15.608/2007. Ainda, pelo descumprimento do contrato devido à ausência de Termo Aditivo que formalizasse as alterações realizadas no Plano de Trabalho, que integram o contrato, conforme prevê a Cláusula Terceira, e pela não realização de análise de impacto econômico-financeiro pelo adiantamento em 8 meses da maior parcela do contrato e pela diminuição do tempo de obra, nos termos do art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993.

5 VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

I. Desta forma, divirjo do voto condutor, para propor a PROCEDÊNCIA da tomada de contas extraordinária para julgar **irregulares** as contas do **INSTITUTO ÁGUA E TERRA** em razão:

i) do achado de fiscalização “descumprimento do projeto básico, memorial, especificações técnicas e cronograma previstos no edital”, devido à modificação nas etapas de execução da obra sem prévia anuência do IAT e do engenheiro projetista e sem a previsão das medidas mitigatórias de danos para garantir a segurança e durabilidade da obra, nos termos do art. 6º, IX, c, art. 12, I, II e V, e art. 65, I, a, da Lei 8.666/1993, assim como do art. 4º, XXV, a e b, e art. 15, VI, da Lei Estadual 15.608/2007;

ii) do descumprimento do contrato devido à ausência de Termo Aditivo que formalizasse as alterações realizadas no Plano de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trabalho que integram o contrato, conforme previsão da Cláusula Terceira e Cláusula Oitava;

iii) da ausência de análise de impacto econômico-financeiro pelo adiantamento em 8 (oito) meses da maior parcela do contrato, referente a R\$124.564.615,34 (cento e vinte e quatro milhões quinhentos e sessenta e quatro mil seiscientos e quinze reais e trinta e quatro centavos), bem como pela diminuição do tempo de obra, nos termos do art. 65, II, *d*, da Lei 8.666/1993.

II) Por determinar ao Instituto Água e Terra, na pessoa do seu representante legal, a adoção das seguintes medidas, no prazo de 30 (trinta) dias:

i) providencie a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do “Parecer sobre alteração do cronograma”, de 23 de junho de 2022, elaborado pelo engenheiro João Claudio Martins Cassar (CREA/RJ 199010444-D);

ii) complemente o plano de trabalho para que conste a definição do prazo de vida útil, condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia, bem como a previsão de levantamentos batimétricos para avaliação da perda de sedimentos decorrentes da alteração proposta pela empresa, com a devida emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);

iii) retifique os quantitativos relativos às batimetrias atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo de apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto;

iv) realize análise de impacto orçamentário-financeiro no contrato devido ao adiantamento da engorda da praia, que corresponde a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

39% do valor total, e à diminuição do tempo da obra, averiguando se houve diminuição de custos;

v) edite Termo Aditivo para:

v.1) formalizar adequadamente as alterações no Plano de Trabalho, nos termos do art. 65, II, *b*, da Lei 8.666/1993, e, no caso de necessidade de reajuste do equilíbrio econômico-financeiro, do art. 65, II, *d*;

v.2) incluir parágrafo na Cláusula Quinta do contrato para constar que a responsabilidade da contratada se estende por todo o período relativo ao prazo de vida útil da obra a fim de formalizar a declaração de responsabilidade do Consórcio Sambaqui, conforme admitido por sua defesa na peça 44, p. 18, ponto (iii), vinculando-se à informação que for prestada sobre a vida útil nos termos do ponto II, ii deste dispositivo;

vi) notifique a seguradora do contrato, conforme previsão da Cláusula Quinta, LCIV, 1 e 3, informando-a das modificações realizadas no projeto e na execução da obra, aditando o contrato de seguro para que a informação seja formalizada;

vii) apresente relatório detalhado de como foram e tem sido realizadas as medidas mitigatórias apresentadas pelo Consórcio Sambaqui na peça 44, ponto V, p. 15-19;

III) Por dar ciência à 1ª Inspeção de Controle Externo competente, conforme a Portaria n. 380/23, para que fiscalize o cumprimento das determinações do ponto II;

IV) Pelo encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e providências conforme suas atribuições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por voto de desempate do presidente, em:

I - DAR PROCEDÊNCIA a tomada de contas extraordinária para julgar **irregulares** as contas do **INSTITUTO ÁGUA E TERRA** em razão:

i) do achado de fiscalização “descumprimento do projeto básico, memorial, especificações técnicas e cronograma previstos no edital”, devido à modificação nas etapas de execução da obra sem prévia anuência do IAT e do engenheiro projetista e sem a previsão das medidas mitigatórias de danos para garantir a segurança e durabilidade da obra, nos termos do art. 6º, IX, c, art. 12, I, II e V, e art. 65, I, a, da Lei 8.666/1993, assim como do art. 4º, XXV, a e b, e art. 15, VI, da Lei Estadual 15.608/2007;

ii) do descumprimento do contrato devido à ausência de Termo Aditivo que formalizasse as alterações realizadas no Plano de Trabalho que integram o contrato, conforme previsão da Cláusula Terceira e Cláusula Oitava;

iii) da ausência de análise de impacto econômico-financeiro pelo adiantamento em 8 (oito) meses da maior parcela do contrato, referente a R\$124.564.615,34 (cento e vinte e quatro milhões quinhentos e sessenta e quatro mil seiscientos e quinze reais e trinta e quatro centavos), bem como pela diminuição do tempo de obra, nos termos do art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993.

II - determinar ao Instituto Água e Terra, na pessoa do seu representante legal, a adoção das seguintes medidas, no prazo de 30 (trinta) dias:

i) providencie a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do “Parecer sobre alteração do cronograma”, de 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de junho de 2022, elaborado pelo engenheiro João Claudio Martins Cassar (CREA/RJ 199010444-D);

ii) complemente o plano de trabalho para que conste a definição do prazo de vida útil, condições de manutenção das estruturas marítimas e da faixa de areia, bem como a previsão de levantamentos batimétricos para avaliação da perda de sedimentos decorrentes da alteração proposta pela empresa, com a devida emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);

iii) retifique os quantitativos relativos às batimetrias atualizadas, validando adequadamente os resultados fornecidos pela contratada, sem prejuízo de apuração de responsabilidade em caso de erros de planejamento e projeto;

iv) realize análise de impacto orçamentário-financeiro no contrato devido ao adiantamento da engorda da praia, que corresponde a 39% do valor total, e à diminuição do tempo da obra, averiguando se houve diminuição de custos;

v) edite Termo Aditivo para:

v.1) formalizar adequadamente as alterações no Plano de Trabalho, nos termos do art. 65, II, *b*, da Lei 8.666/1993, e, no caso de necessidade de reajuste do equilíbrio econômico-financeiro, do art. 65, II, *d*;

v.2) incluir parágrafo na Cláusula Quinta do contrato para constar que a responsabilidade da contratada se estende por todo o período relativo ao prazo de vida útil da obra a fim de formalizar a declaração de responsabilidade do Consórcio Sambaqui, conforme admitido por sua defesa na peça 44, p. 18, ponto (iii), vinculando-se à informação que for prestada sobre a vida útil nos termos do ponto II, ii deste dispositivo;

vi) notifique a seguradora do contrato, conforme previsão da Cláusula Quinta, LCIV, 1 e 3, informando-a das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

modificações realizadas no projeto e na execução da obra, aditando o contrato de seguro para que a informação seja formalizada;

vii) apresente relatório detalhado de como foram e tem sido realizadas as medidas mitigatórias apresentadas pelo Consórcio Sambaqui na peça 44, ponto V, p. 15-19;

III - dar ciência à 1ª Inspeção de Controle Externo competente, conforme a Portaria n. 380/23, para que fiscalize o cumprimento das determinações do ponto II;

IV - encaminhar à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e providências conforme suas atribuições.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, o Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

O senhor Presidente, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES proferiu voto de desempate acompanhando a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente