



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Publicado no AO

Nº 0 de 01/01/190 178807/05

PROCESSO Nº:

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ESTADUAL

ENTIDADE: ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

INTERESSADO: EDUARDO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ADVOGADO: ANDRE LUIS AGNER MACHADSO MARTINS (OAB/PR 39359), BENEDITO NICOLAU DOS SANTOS NETO (OAB/PR 04111), CRISTIANO EVERSON BUENO (OAB/PR 030246), DIOGO SALOMAO HECKE (OAB/PR 42509), PEDRO HENRIQUE XAVIER (OAB/PR 6511), RAUL DA GAMA E SILVA LUCK (OAB/PR 27407)

RELATOR: AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 985/11 - Tribunal Pleno

PRESTAÇÃO DE CONTAS ESTADUAL. APPA, EXERCÍCIO DE 2004. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM MUDANÇA DE OBJETO SEM A FORMALIZAÇÃO DE ADITIVO PARA ADEQUAÇÃO DE VALORES, FALHAS NA FISCALIZAÇÃO E PAGAMENTO DE SERVIÇOS NÃO PRESTADOS REFERENTES À EXECUÇÃO DAS OBRAS CIVIS. FALTA DE REGISTRO E RECOLHIMENTO DA ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E À LEI DE LICITAÇÃO EM ACORDO JUDICIAL REFERENTE À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DRAGAGEM. DIVERGÊNCIAS ENTRE OS SALDOS DOS EXTRATOS BANCÁRIOS EM 31/12/04 E OS SALDOS APRESENTADOS NO BALANCETE DA APPA. NÃO ATINGIMENTO DAS METAS FÍSICAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DEVOLUÇÃO DE VALORES E ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO E ENTIDADES FISCALIZADORAS.

1. Trata-se da prestação de contas da APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, relativa ao exercício de 2004, de responsabilidade do Superintendente, Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva.

Pela Instrução nº 134/05, a Inspeção Geral de Controle concluiu que “*não foi possível constatar a regularidade das contas da APPA, sob os aspectos técnico-contábeis, assim considerada a execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, e tendo em vista o apontado no Título VI – Aspectos Relevantes dos Relatórios da ICES, itens 1, 2 e 3, onde a Inspeção de Controle Externo aponta diversas*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anomalias nas operações realizadas". Acrescentou, "Quanto aos aspectos de gestão, comparando-se os resultados apurados nesta análise com os programas estabelecidos para o exercício, tendo em vista os pontos elencados no Título V – Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, capítulo 2 e Título VI – Aspectos Relevantes dos Relatórios da ICEs, itens 1, 2 e 3, pode-se concluir que a Entidade não atingiu seus objetivos", e ressaltou, por fim, "a existência de processos de Denúncia relativos à Entidade, conforme apontado no Título VII – Processos Referentes à Entidade, itens 3 e 4" (f. 25).

Após a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, contida no Parecer nº 3936/07, regularmente citado, o responsável pelas contas apresentou sua defesa, contida no protocolo nº 31572-0/07.

Atendendo à determinação contida no Despacho nº 2776/07 pela Informação nº 007/07, a 4ª Inspeção de Controle Externo juntou aos autos o Relatório do Terceiro Quadrimestre de 2004 da APPA, Planilha de Análise Físico-Financeira das obras cíveis necessárias para a certificação ISPS-CODE e informação 006/2005, da Coordenadoria de Apoio Técnico, contendo a medição dos serviços do contrato 016/04.

Pela Informação nº 38/2007, a 6ª Inspeção de Controle Externo analisou as justificativas do gestor, frente às irregularidades anteriormente apontadas, concluindo terem sido atendidos os pontos relativos à contratação de estagiários e pagamento com empenho em nome da APPA; irregularidades nos contratos e procedimentos licitatórios analisados; utilização de OPE – Ordem de Pagamento Especial e de empenho reserva; deficiências na limpeza do porto e no pavimento da faixa; ausência de fiscalização dos contratos de limpeza; ausência de controle físico e de conservação das áreas arrendadas; ausência de autorização do ente federativo para obra de pavimentação de vias públicas; elaboração de Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias; regularização do arrendamento de área a título precário; regularização da Participação da Feira Intermodal 2004; ausência de publicações no Pregão 007/04 – Serviços de Limpeza; e manutenção da sinalização náutica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entendeu parcialmente atendidos os pontos relativos ao controle interno; à contratação da empresa SEAHORSE Serviços Subaquáticos; à ausência de atestados de capacidade técnica pelas empresas competidoras em pregões; ao acompanhamento batimétrico; e à Formalização da Dispensa 007/04 – Contrato 28/04 – COAPP – Cooperativa dos Amarradores dos Portos do Paraná.

Manteve como desatendidos os seguintes itens:

- Ausência de registro e de recolhimento de taxas de Anotação de Responsabilidade Técnica;
- Concessão de aumento salarial sem autorização governamental;
- Irregularidade na contratação do técnico Roger Henri Egfa e da firma RM Advogados Associados;
- Extrapolação do prazo de vigência das Comissões Permanentes de Licitação;
- Ausência de data, rubrica e assinatura em todas as folhas dos Editais;
- Ausência de elementos suficientes nos termos de referência, para avaliação dos custos em certames;
- Irregularidade na Dispensa 002/04, para contratação de Guindastes Rieg;
- Irregularidade no contrato de dragagem;
- Ausência de conciliações bancárias e ajustes antes da emissão dos balancetes;
- Irregularidades nas obras civis para atender o ISPS – CODE – APPA;
- Não atingimento de metas físicas.

Pelo protocolo nº 12813-4/08, foram prestados novos esclarecimentos pela entidade, tendo a 6ª Inspeção de Controle Externo, a seguir, emitido a Informação nº 23/08, em que entende como sanados os itens relativos às deficiências do sistema de controle interno, à contratação da empresa SEAHORSE Serviços Subaquáticos e ao acompanhamento batimétrico e, parcialmente regularizada questão relativa aos atestados de capacidade técnica nos pregões e à formalização da Dispensa 007/04 – Contrato 28/04 – COAPP – Cooperativa dos Amarradores dos Portos do Paraná.

Mantém como irregulares os demais itens anteriormente indicados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com relação às irregularidades nas obras civis para atender o ISPS – CODE – APPA, consta dos autos a Informação nº 01/2009, prestada pela equipe de técnicos desta Corte, que vistoriou as referidas obras, e mantém “as conclusões emanadas em nosso relatório acerca das não conformidades encontradas, que resultaram no pagamento a maior de valor de R\$ 53.743,35 (cinquenta e três mil, setecentos e quarenta e três reais e trinta e cinco centavos), apontados por esta equipe” (f. 461).

Pela Instrução nº 200/09, a Diretoria de Contas Estaduais “baseada nas Informações nº 23/08 da 6ª ICE e nº 01/09 da Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura, conclui pela desaprovação das contas da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA, referentes ao exercício de 2004, uma vez que a entidade não logrou apresentar esclarecimentos e justificativas capazes de elidir todas as irregularidades apontadas, conforme demonstrado acima, com entendimento que as recomendações feitas pela Inspeção de Controle Externo e transcritas nestes itens devam ser implementadas pela entidade” (f. 486).

O Parecer nº 11138/09, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, de lavra do Ilustre Procurador, DR. LAERZIO CHIEZORIN JUNIOR, “acompanha integralmente a análise e conclusão técnicas, apenas anotando que quanto à contratação da empresa SEAHORSE Serviços Subaquáticos não se sustenta a irregularidade (folhas 782)”, acrescentando, além da desaprovação das contas, que deveria ser determinada a impugnação do gasto irregular, conforme apontado pela Coordenação de Engenharia e Arquitetura, sob a responsabilidade de quem atestou a execução dos serviços (f. 488).

Pelo protocolo 6601-7/10, do Sr. Daniel Lúcio de Oliveira Souza, foi requerida vista e cópia parcial do processo, deferida pelo Despacho nº 113/10.

Após a inclusão em pauta, na sessão de 23.02.2010, da Primeira Câmara, houve pedido de vista, com a subsequente retirada de pauta, em 30.03.2010, em virtude do recebimento pelo Despacho nº 265/10, de nova manifestação de defesa protocolada sob nº 14204-1/10, de 19.03.2010.

Constou desse despacho “Ainda que não se trate de documentos novos, nos termos definidos pelo art. 357, §2º, do Regimento Interno, em atenção ao princípio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da verdade material, recebo, excepcionalmente, a manifestação da defesa protocolada sob nº 14204-1/10, ficando, porém, desde já encerrada a fase de instrução para efeito de juntada de novos documentos pela parte, nos termos do §1º do artigo citado” (f. 492).

Analisando essa última defesa, manifestou-se a 5ª Inspeção de Controle Externo pela Informação nº 06/10, da qual constou que “A despeito dos argumentos colacionados aos autos, o entendimento desta Inspeção permanece inalterado, pois não houve nada substancialmente relevante a ponto de modificar as razões anteriormente expostas (Informação nº 23/08, fls. 446/457)” (f. 518).

Acrescenta que “cumpre consignar que a maioria das ações adotadas pela APPA - para tentar sanar as irregularidades apontadas - somente foram implementadas três a quatro anos após as recomendações. Algumas irregularidades observadas à época da fiscalização, inclusive, não são passíveis de regularização nesse momento, dada a sua total intempestividade (v.g. vigência comissão, formalização processos de dispensa, contratação sem licitação, problemas causados em 2004 e nos subseqüentes exercícios pela falta de dragagem e etc.). Ademais, o processo está em trâmite nesta Corte de Contas há cinco anos e, por diversas vezes, foi oportunizada ao órgão a apresentação de defesa”.

A Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura, pela Informação nº 024/2010, corrobora as manifestações anteriores, aduzindo que “Nas justificativas apresentadas no item 6, citado acima, o atual superintendente da APPA, Sr. Daniel Lucio Oliveira de Souza, afirma que o valor apontado por esta equipe de auditoria de R\$53.743,35 (cinquenta e três mil, setecentos e quarenta e três reais e trinta e cinco centavos) referente à diferença entre as quantidades faturadas e aquelas efetivamente executadas, foi reconhecido como dívida pelo arquiteto Augusto Pernetta Car pazano. Além da confissão de dívida, consta no mesmo protocolado, que o valor foi atualizado para R\$71.146,76 (setenta e um mil, cento e quarenta e seis reais e setenta e seis centavos) e parcelado para os devidos recolhimentos ao erário por parte do arquiteto acima mencionado, anexando, inclusive, o comprovante do pagamento da primeira parcela no valor de R\$5.929,00 (cinco mil novecentos e vinte e nove reais), efetuada em 19 de março de 2010, às fls 255 do anexo 8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante dos fatos não cabe mais manifestação no presente processo, tendo em vista que os valores apontados como irregulares e causadores de dano ao erário estão sendo objeto de ressarcimento pelo responsável, o que vem a corroborar com as informações apontadas por esta equipe de auditoria” (f. 521/522).

Pela Instrução nº 50/10, a Diretoria de Contas Estaduais, mesmo ressaltando seu entendimento de que os “*esclarecimentos prestados pela entidade em relação ao não atingimento das metas previstas para o exercício podem ser acatados*”, conclui pela desaprovação das contas, “*uma vez que a entidade não logrou apresentar esclarecimentos e justificativas capazes de elidir todas as irregularidades apontadas, conforme demonstrado anteriormente*” (f. 524).

Já o Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas, no Parecer nº 8472/10, de lavra do Procurador ELIZEU DE MORAES CORREIA, divergindo do posicionamento anteriormente adotado por esse mesmo órgão, “*manifesta-se no sentido de que esta Corte de Contas julgue **regulares com ressalvas** as contas da APPA, referentes ao exercício de 2004, nos termos do art. 16, II da Lei Complementar Estadual nº 113/2005*” (f. 529).

Como motivação desse novo entendimento, o ilustre Procurador faz os seguintes apontamentos, transcritos em sua íntegra:

“Examinados ponto a ponto a divergência entre o órgão instrutivo e a entidade prestadora das contas denota-se que houve efetivamente o saneamento das falhas apontadas a par da regularização de práticas internas.

*Com efeito, em relação às anomalias relativas a: (i) Anotações de Responsabilidade Técnica (ausência); (ii) Aumento salarial (descumprimento do Decreto 3471, de 30/01/01, artigos 2º, letra “g” e artigo 18); (iii) Contratação do técnico Roger Henri Egfa (convalidação de 31/03/2008); (iv) Contratação da empresa SEAHORSE Serviços Subaquáticos (falta de planejamento da APPA); (v) Contrato com a empresa RM Advogados Associados (convalidação de 20/03/2008); (vi) Vigência do mandato da Comissão de Licitação – 12/03/2004 a 28/04/2004 sem Portaria (Termo de Convalidação de intempestivo), se pode observar que **houve a adoção da medida administrativa cabível, podendo-se convertê-las em ressalvas**, pois consoante o magistério da Prof. Weida Zancaner: ‘todas as vezes*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a Administração puder convalidar um ato, dos que se encadeiam no procedimento, deverá fazê-lo. Fica-lhe todavia, vedado convalidar qualquer ato, no decorrer ou após o procedimento, se a convalidação gerar desvirtuamento da finalidade em razão da qual o procedimento foi instaurado.' (in: DA CONVALIDAÇÃO E DA INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. Malheiros, São Paulo, 3ª edição, 2008, p. 89).

Já em relação aos **erros formais detectados**: (i) Formalização de Editais - falta de assinatura e data na publicação -; (ii) Termo de Referência - ausência de elementos suficientes para avaliação dos custos -; (iii) Atestados de Capacidade Técnica - ausência e falta de desclassificação de empresa -; (iv) Formalização Dispensa 002/04 – Guindastes Rieg; (v) Formalização Dispensa 007/04 – Contrato 28/04 – COAPP – Cooperativa dos Amarradores dos Portos do Paraná; e (vi) divergências nos Saldos e Conciliações Bancárias; denota-se que não houve prejuízo ao erário e do apontamento das unidades técnicas houve o aprimoramento e o cuidado necessário, o que permite, também, a **conversão em ressalvas**.

Por fim, em relação aos outros pontos: (i) Contrato de dragagem (objeto de transação judicial); e (ii) a diferença de R\$ 53.743,35 nas Obras Civas para Atender o ISPS – CODE – APPA, percebe-se que a administração da autarquia adotou as providências administrativas e judiciais para o saneamento sendo, também, passível a conversão em ressalva destes aspectos” (f. 528/529).

Pelo protocolo nº 50847-0/10, a APPA, mediante procurador constituído, Dr. Raul da Gama e Silva Lück, requereu carga dos autos, ou, alternativamente, cópia integral do processo, respondida pelo Despacho nº 866/10.

Na sessão de julgamento desta Câmara do dia 21 de setembro de 2010, o Procurador ELIZEU DE MORAES CORRÊA, que subscreve o Parecer nº 8472/10 acima transcrito, solicitou nova audiência, tendo juntado aos autos o Parecer nº 11597/10 em 25 de outubro do mesmo ano.

Nessa nova manifestação, o Ilustre Procurador reiterou seu opinativo, pela regularidade com ressalva e abordou aspectos do voto escrito, ao qual teve acesso, divergentes com sua manifestação anterior, a serem reproduzidos nesta decisão, quando da análise de mérito de cada um dos tópicos indicados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante da entrada em vigor da Resolução nº 24/2010 que, dando nova redação ao art. 5º, II, do Regimento Interno, deslocou para este Tribunal Pleno a competência para o julgamento da matéria e ainda, em observância ao art. 9º do mesmo Regimento, com a nova redação dada por essa mesma Resolução, os autos foram retirados da pauta de julgamento da Primeira Câmara, com a subsequente inclusão na pauta deste Colegiado, publicada nos Atos Oficiais do Tribunal de Contas em 18.02.2011.

Constam do protocolo nº 6344-6/11, memoriais oferecidos pelo Dr. Pedro Henrique Xavier, Procurador constituído do Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva, que foram encaminhados a todos os membros deste Colegiado.

Na sessão do dia 24.03.2011, o Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, Dr. LAÉRZIO CHIEZORIN JUNIOR solicitou nova audiência e, na sequência, apresentou novo Parecer de nº 2023/11 em que opina pela irregularidade das contas, em virtude da violação da Lei de Licitações e pagamento a maior na contratação da empresa Guindastes Rieg Ltda. para a execução de obras civis visando atender ao Código ISPS; irregularidade das despesas oriundas da transação judicial levada a efeito nos autos nº 495/03, perante a 2ª Vara Cível de Paranaguá, referente ao contrato de dragagem celebrado com a empresa Bandeirantes Dragagem e Construção Ltda.; falta de recolhimento das Anotações de Responsabilidade Técnica e divergência no saldo das conciliações bancárias. Propõe a instauração de tomada de contas extraordinária e o encaminhamento de cópias aos órgãos fiscalizadores competentes.

Na sessão do dia 28.04.2011, foi concedido o prazo de 5 (cinco) dias para que a defesa se manifestasse acerca do novo parecer ministerial.

Pelo Despacho nº 320/11, foi deferido o pedido do Procurador do Ex-superintendente, de alteração desse prazo para 15 (quinze) dias e, pelo Despacho nº 362/11, foi deferido o pedido de prorrogação, pelo mesmo período, oportunidade em que foram juntados as peças nº 172/177, referentes às cópias do processo judicial nº 2306/2005, em trâmite na 2ª Vara Cível de Paranaguá.

Consta da peça nº 181 a nova manifestação da defesa, acompanhada da documentação contida nas peças 182/193.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alega o Procurador do Ex-Superintendente, preliminarmente, que, pelo princípio do juízo natural, o julgamento deveria prosseguir na 1ª Câmara, onde inclusive já foi proferido o voto do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, sendo indevida a redistribuição ao Tribunal Pleno.

No mérito, reforça a argumentação pela regularidade das contas, contraditando os argumentos apresentados pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, acrescentando outros elementos informativos.

Consta da peça nº 195, datada de 08.06.2011, novo requerimento do Procurador do Ex-superintendente para a retirada de pauta, com base no art. 448-A, II e III, do Regimento Interno, sob a alegação de *“prejuízo à defesa, que sem tal providência estará impedida de ter o imprescindível conhecimento prévio da data de julgamento”*.

É o relatório.

2. Preliminarmente, improcede o pedido de retirada de pauta.

Prevê o dispositivo regimental em que se embasa o requerente:

“Art. 448-A. *A retirada de pauta somente será permitida por decisão colegiada, mediante proposta devidamente motivada, respeitado o prazo de julgamento, devendo o Relator indicar uma das seguintes causas: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)*

(...)

II – juntada de novos documentos, assim entendidos, exclusivamente, aqueles relevantes para o julgamento e que a parte não pôde ter acesso na fase de instrução; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

III – diligência imprescindível à instrução do processo, cuja necessidade somente foi verificada após a inclusão em pauta”.

Depreende-se claramente da redação do texto que nas duas hipóteses indicadas a retirada de pauta é uma faculdade atribuída ao relator, quando a entender necessária para a apreciação da nova documentação, ou quando nova



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diligência for imprescindível, ficando ainda, a ultimação dessa providência sujeita à decisão colegiada.

No caso em tela, a nova documentação foi juntada dentro do novo prazo concedido à defesa, em caráter excepcional, para a manifestação acerca do novo Parecer do Ministério Público, junto a este Tribunal, haja vista que a instrução já havia se encerrado, conforme expressamente constou do Despacho nº 265/10 e a análise de seu conteúdo pôde ser feita independentemente da retirada de pauta, dispensando-se seu encaminhamento às unidades técnicas.

Não procede, por outro lado, a alegação de prejuízo à defesa pelo desconhecimento da data em que o processo seria novamente submetido ao julgamento colegiado.

Encontrando-se o processo em pauta, a faculdade de adiamento, prevista no art. 447, pode ser exercida pelo relator, a qualquer tempo, por até quatro sessões, sem que se exija, em nenhuma hipótese, intimação da defesa para ciência do retorno dos autos à discussão colegiada.

No caso em tela, cumpre observar que o prazo para a nova manifestação da defesa encerrou-se na data de 30.05.2011, seguindo-se, a partir dessa data, as quatro sessões regulamentares em que o relator pode manter adiado o processo.

Ainda como preliminar, não merece acolhimento a alegação da defesa, de incompetência do Tribunal Pleno para o julgamento da matéria.

Na sessão do Tribunal Pleno de 09.12.2011, foi definida a nova composição das Câmaras, válida para o biênio 2011/2012, tendo constado da ata dessa sessão o seguinte:

“Dando continuidade o Presidente anunciou para homologação, a composição da Primeira e Segunda Câmaras deste Tribunal para o biênio 2011/2012, em cumprimento ao art.8º, §2º do Regimento Interno, esclarecendo que relativamente aos Senhores Auditores, em decorrência da Resolução nº17/2009 e considerando que ainda não foram aprovadas as alterações do Regimento Interno, aplicar-se-á, por analogia, a alternância por ordem de antiguidade, prevista no art. 8º caput do atual Regimento Interno, iniciando a indicação da composição com a 2ª



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Câmara, em razão do cargo vago atualmente. Foi homologada a composição da Primeira e Segunda Câmaras para o biênio 2011/2012: PRIMEIRA CÂMARA: Conselheiro Vice-Presidente ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO; Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG; Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO; Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO. SEGUNDA CÂMARA: Conselheiro NESTOR BAPTISTA; Conselheiro CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES; Auditor JAIME TADEU LECHINSKI; Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES e Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA” (sem grifo no original).

Conforme se verifica, em virtude dessa decisão administrativa, este relator passou a compor a 2ª Câmara e não mais a 1ª Câmara.

Nessa hipótese, o *caput* do art. 9º Regimento Interno desta Corte, diversamente do entendimento da defesa, vigente à época, com a redação que não foi alterada pela Resolução nº 24/2010, determina que “*Nas hipóteses de alteração da composição das Câmaras, o Conselheiro e o Auditor levarão consigo os feitos a eles distribuídos, inclusive aqueles em pauta de julgamento, que serão retirados e levados à pauta do órgão colegiado do Relator*”.

Em cumprimento a este dispositivo, os autos foram retirados da pauta de julgamento da 1ª Câmara de forma automática, independente de qualquer ato deste relator ou do Presidente desse órgão colegiado, ficando pendente de nova inclusão em pauta no órgão competente.

Outrossim, com a nova redação do art. 5º, II, do Regimento Interno dada pela Resolução nº 24/2010, a competência para o julgamento do presente processo passou a ser do Tribunal Pleno, e não mais de uma das Câmaras:

“Compete ao Tribunal Pleno:

(...)

II – julgar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos órgãos do Poder Legislativo Estadual, do Poder Judiciário Estadual, do Ministério Público, dos Secretários de Estado e demais gestores da administração pública direta e indireta estadual, incluindo as autarquias,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista, Serviços Sociais Autônomos e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual” (sem grifo no original).

Em virtude da nova previsão regimental, o processo foi incluído na pauta de julgamento do Tribunal Pleno na sessão de 24.02.2011, quando já se encontrava em vigor a alteração referida.

Apenas em reforço, saliente-se que o §2º do art. 9º, com a redação dada pela Resolução nº 24/2010, determina, expressamente, o cancelamento do julgamento já iniciado na hipótese de alteração de composição de câmara:

“Será cancelado o julgamento de processos que tenha sido iniciado quando o Relator não integrar a nova composição da respectiva Câmara”.

Impossível, portanto, a permanência do feito para o julgamento da 1ª Câmara, à luz do que expressamente prevê o Regimento Interno desta Corte.

Dessa forma, diante da determinação expressa de retirada de pauta de julgamento da 1ª Câmara, em virtude da alteração de sua composição e de sua inclusão na pauta do Tribunal Pleno, em razão da alteração da regra de competência, não há que se falar em incompetência desse órgão colegiado para o julgamento da matéria.

Apenas em complementação, vale a observação de que, por se tratar do “*órgão máximo de deliberação*” desta Corte, conforme previsto no art. 3º do Regimento Interno, não se cogita de prejuízo à defesa pela alteração da competência, ficando ressalvada, evidentemente, a possibilidade de recurso, na hipótese de sucumbência, que será julgado, também, por esse órgão colegiado.

No mérito, conforme instruções uniformes no processo, devem ser julgadas **irregulares** as presentes contas.

Como a instrução compreende diversos itens, por uma questão metodológica, inicia-se a fundamentação do voto com a apreciação dos apontamentos passíveis de conversão em ressalva, com base no art. 247 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Regimento Interno, para, a seguir, serem analisados os itens que configuram motivo de irregularidade das contas, nos termos do art. 248, II e III, do mesmo Regimento.

Para esse efeito, releva notar que o critério adotado foi o preconizado pela doutrina, que estabelece dentre as condições para o saneamento dos atos irregulares, mediante sua convalidação, a inexistência de prejuízo ao interesse público e o elemento do ato administrativo a que se refere o vício.

Nesse sentido, o magistério de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO: “Na Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), o artigo 55 estabelece que *‘em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízos a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração’*. Vale dizer que a convalidação aparece como faculdade da Administração, portanto, com ato discricionário, somente possível quando os atos inválidos não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros; em caso contrário, tem-se que entender que a Administração era obrigada a anular o ato, ao invés de convalidá-lo”.

Além disso, nem sempre é possível a convalidação. Depende do tipo de vício que atinge o ato.

(...)

Quanto ao motivo e a finalidade, nunca é possível a convalidação. No que se refere ao motivo, isto ocorre porque ele corresponde à situação de fato que ou ocorreu ou não ocorreu; não há como alterar, com efeito retroativo, uma situação de fato. Em relação à finalidade, se o ato foi praticado contra o interesse público ou com finalidade diversa da que decorre da lei, também não é possível sua correção; não se pode corrigir um resultado que estava na intenção do agente que o praticou ¹(sem grifo no original).

Nesse mesmo sentido, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“Nem todos os vícios do ato permitem seja este convalidado. Os vícios insanáveis impedem o aproveitamento do ato, ao passo que os vícios sanáveis possibilitam a convalidação. São convalidáveis os vícios de competência e de forma,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nesta incluindo-se os aspectos formais dos procedimentos administrativos. (...) inviável será a convalidação de atos com vícios no motivo, no objeto (quando único), na finalidade e na falta de congruência entre o motivo e o resultado do ato”(sem grifo no original)².

Com relação à falta de instituição e formalização do **controle interno**, tendo-se em conta que esse item passou a ser objeto de análise mais específica desta Corte a partir do exercício de 2007, e que, nesse mesmo ano, conforme noticiado pela 6ª Inspeção de Controle Externo, a f. 446/447, “a APPA vem desenvolvendo trabalhos de procedimentação de suas rotinas buscando certificação em diversas áreas”, pode ser convertida em ressalva a irregularidade apontada.

Em decorrência do lapso de três anos, até a adoção de medidas para sua regularização, deve ser consignada, expressamente, a **ressalva**.

Com relação à **Contratação da empresa SEAHORSE Serviços Subaquáticos**, merecem acolhimento as conclusões da 6ª Inspeção de Controle Externo, endossadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (f. 482), pela regularização desse item, haja vista que “a contratação direta, dentro do limite de dispensa permitido em Lei, e posterior contratação por emergência, comprova a falta de planejamento da APPA, naquele exercício. Nos anos seguintes a contratação foi providenciada” (f. 449). Em virtude da falta de planejamento, deve ser consignada a **ressalva**.

Quanto à **concessão de aumento salarial** de 18%, retroativo ao mês de março de 2003, sem autorização governamental e, portanto, em ofensa aos arts. 2º, “g”³ e 18 do Decreto nº 3471/2001, consta do quadro de f. 15 que “A concessão do aumento coincidiu com final de uma paralisação das atividades portuárias, denominada pela Administração de locaute, fartamente noticiada pela mídia, que agravou sobremaneira a fila de caminhões com destino ao Porto que se repete a

¹ “Direito Administrativo”. 14ª edição. Atlas, São Paulo, 2002, p. 235/236.

² “Manual de Direito Administrativo”. 23ª edição. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2010, p. 182.

³ “Art. 2º - Fica sujeita à prévia e expressa autorização do Governador do Estado, independentemente da fonte de recursos, a realização de despesas referentes a:

g) majorações remuneratórias dos servidores civis ou militares, ativos e inativos, criação e transformação de cargos, empregos ou funções e demais atos que resultem em aumento de despesa com pessoal da Administração Direta e da Indireta do Poder Executivo Estadual”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cada período do escoamento da safra, além de causar inúmeros problemas operacionais, ocorrida no período de 17 a 24 de março”.

Em sua defesa, alega o Superintendente a autonomia administrativa, técnica e financeira prevista na Lei nº 6249/71, que integrou e criou a entidade, e que referida reposição foi objeto de acordo coletivo de trabalho, homologado pelo Ministério do Trabalho, juntado no anexo III.

Dentro desse contexto, pode ser tida como irregularidade meramente formal, passível de **conversão em ressalva** a falta de autorização governamental. Ressalte-se que a própria Inspeção, a f. 407, aponta não ter havido qualquer prejuízo financeiro.

Além do mais, o vício é de competência, que foi sanado, ainda que a destempo.

Também a **contratação do técnico Roger Henri Egfa** para vistoria e laudo técnico de draga, ao custo de R\$ 13.200,00, através de inexigibilidade de licitação, pode ser **convertida em ressalva**, tendo-se em conta que a falta de autorização governamental foi suprida em 31.03.2008, conforme apontado pela própria Inspeção a f. 449 e a falta de numeração do processo não implica, por si só, em irregularidade das contas.

A mesma solução pode ser dada em relação à **contratação da empresa RM Advogados Associados**, sem licitação, para acompanhamento de ações trabalhistas em Brasília, vencido em 30/10/03, prorrogado até 05/01/04, “conforme primeiro termo aditivo, porém no período foram pagos serviços prestados em abril e maio no total de R\$ 11.749,60. No ano o total acumulado pago foi de R\$ 41.123,60, correspondentes a 7 meses, sem respaldo contratual” (f. 17).

A ausência de licitação teria sido verificada no exercício anterior, limitando-se a análise nas presentes contas à prorrogação do contrato e à ausência de formalização. A necessidade de acompanhamento das causas trabalhistas, aliada à convalidação, ainda que intempestiva, pela apresentação do respectivo termo, no anexo V, podem desconstituir a irregularidade, consignando-se, porém, a **ressalva**, pela falha no planejamento e de atendimento a formalidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou a Inspeção, a f. 21, que esteve **vencida a Comissão Permanente de Licitação**, no período de 11.03 a 28.04.2004, quando foram abertas as Concorrências 001/04 - CCPS Engenharia e Comércio S/A. e 002/04 - CIA de Cimentos Itambé - Data da abertura 02/04/04.

Pelos documentos juntados, contudo, verifica-se que, em 28/04/04, pela Portaria nº 55/04 foi constituída nova comissão para o período de 12/03/04 a 11/03/05, o que teria o condão de sanear a irregularidade, convalidando os atos praticados, independentemente, aliás, da convalidação expressa levada a efeito pelo termo emitido em 05.03.2008, constante do anexo VI.

A natureza formal do vício, corroborada pela ausência de dano apurado, confirma a possibilidade de conversão em ressalva, adotando-se o critério preconizado, quanto à convalidação do ato administrativo.

Registre-se, contudo, a **determinação** de que *“administração observe com rigor o prazo de vigência das Comissões Permanentes de Licitação, sob pena de nulidade dos certames”*.

A mesma solução deve ser adotada em relação aos apontamentos de **ausência de datas, rubricas e assinaturas em alguns editais licitatórios e à insuficiência dos termos de referência** para fins de *“avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato”*, conforme apontado a f. 21.

À exceção das situações específicas que serão tratadas, mais adiante, como motivo de irregularidade das contas, não se verificou nenhum caso concreto de dano ao erário ou de irregularidade nos processos licitatórios analisados, passível de caracterizar fraude, favorecimento de competidores ou burla à lei.

Cabe o registro, contudo, de **determinação** de que na elaboração dos editais seja observado o item XVII, do artigo 40, da Lei 8666/93 e de que seja observado nos procedimentos relativos à licitação na modalidade de pregão o disposto no artigo 8º, item II, do Decreto 3.555/00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro dessa mesma linha de raciocínio, pode também ser objeto de conversão em ressalva a **formalização da Dispensa 007/04**, para contratação de serviços de amarração e desamarração de navios, através da COAPP Cooperativa dos Amarradores dos Portos do Paraná, no valor de R\$ 189.900,00.

As irregulares originariamente constatadas dizem respeito à ausência de comunicação da dispensa de licitação por emergência, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação; ausência de declaração da COAPP de que não emprega menores de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menores de 16 anos, ressaltando o menor, a partir de 14 anos, na condição de aprendiz; ausência de cópia da publicação resumida do extrato de contrato na imprensa oficial nos prazos legais, conforme artigo 61 da Lei 8666/93; além do fato de que *“Apesar do prazo ser de 90 dias, podendo ser prorrogado no máximo por mais 90 dias, consta no contrato: Cláusula sexta - Prazo 90 dias, podendo ser prorrogado por períodos sucessivos de até 60 meses”* (f. 22).

Os itens foram regularizados pela defesa, conforme apontado pela Unidade Técnica, a f. 456, valendo o registro, com relação ao último apontamento, de que, *“após a Tomada de Preços 001/2005, novo contrato foi firmado em 27.05.2005”*, não tendo ficado constatada, portanto, a prorrogação ilegal do contrato.

Diante da ausência de prejuízo ao erário, das justificativas apresentadas e da natureza formal das irregularidades, não se vislumbra, sob esse fundamento, motivo de irregularidade das contas, mas de **ressalva**.

Ainda com relação a processos licitatórios, refere a mesma Inspeção, a f. 21, que *“No pregão 007/04, os atestados de capacidade técnica fornecidos pela empresa vencedora Calseng Serviços Ltda, não atendem ao previsto no item 15.7 do edital, por não comprovarem serviços anteriormente realizados, compatíveis com o objeto da licitação”*.

Ao final da Instrução, foram aceitas, parcialmente, as justificativas apresentadas, *“em função de que as recomendações da Inspeção foram acatadas pela Administração, que alega que já tomou as medidas necessárias, no sentido de ter maior clareza nos termos de referência e nas exigências da habilitação. Porém, mantém-se a posição de que na época, os atestados de capacidade técnica*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fornecidos pela empresa vencedora Calseng Serviços Ltda., não atendiam ao previsto no item 15.7 do edital, por não comprovarem serviços anteriormente realizados, compatíveis com o objeto da licitação. Além disso, a empresa iniciou suas atividades em outubro de 2003” (f. 452).

Reproduz a Inspeção, contudo, o seguinte comentário, constante da instrução anterior, a f. 409/410:

“Se os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa, não atendiam as exigências do Edital, o próprio pregoeiro deveria considerar a empresa inabilitada, contratar o segundo colocado ou realizar novo procedimento licitatório. Os problemas causados pela empresa, posteriormente, na execução do objeto comprovaram que não tinha capacidade e estrutura necessária”.

Diante da ausência de dados concretos acerca de eventual prejuízo decorrente dessa omissão nem, tampouco, de impugnação por outros concorrentes, aliado ao fato de terem sido tomadas medidas corretivas, pode também esse item ser objeto de **ressalva**.

No que tange à falta de **acompanhamento batimétrico**, considerada como parcialmente sanada pela Inspeção (f. 411), o apontamento foi feito, originariamente, nos seguintes termos:

“A APPA não realiza serviços regulares de batimetria para certificar a medição dos serviços de dragagem e não informa à Autoridade Marítima, o calado máximo para a operação dos navios.

De acordo com o artigo 33, parágrafo 5º, item I-C, da Lei 8.630/93, cabe a Administração do Porto, sob coordenação da Autoridade Marítima, estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade.

Recomendamos que a APPA mantenha um contrato com empresa especializada para executar o monitoramento periódico da profundidade do canal de acesso e bacia de evolução, informando à Autoridade Marítima a respeito do calado máximo de operação dos navios” (f. 23).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Analisando as justificativas inicialmente apresentadas, a mesma Unidade Técnica fez os seguintes comentários, constantes de f. 411:

“Na justificativa apresentada (item 26), a APPA informa que contratou a empresa DIVE SUL, em 2004, através de Dispensa de Licitação autorizada pelo Governador. Em 2005 e 2006 contratou a empresa HIDROTOP, através dos Convites nº. 019/05 e 06/06.

Alega, ainda, que não há obrigação de se gastar dinheiro público para a obtenção de plantas batimétricas e que desde 2003 tem se valido de várias fontes, inclusive da empresa de dragagem que operava à época e da praticagem do porto, que conta com equipamentos para tal.

As contratações citadas foram analisadas pela Inspetoria, que concluiu que os contratos se referiam a uma única batimetria.

A APPA deve manter um contrato regular para execução de serviços de batimetria, para certificar a medição dos serviços de dragagem e informar à Autoridade Marítima, com certa regularidade, o calado máximo para operação dos navios.

De acordo com o artigo 33, parágrafo 5º, item I-C da Lei 8.630/93, cabe à Administração dos Portos, sob coordenação da Autoridade Marítima, estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, com base nos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade”.

Na sequência, diante dos novos argumentos apresentados a f. 428/429, a mesma Inspetoria concluiu, a f. 454, ter sido atendido esse ponto, aduzindo que *“Conforme ANEXO VIII a APPA realizou batimetrias isoladas, mas não mantinha na época contrato com empresa especializada, para executar o monitoramento periódico da profundidade do canal de acesso”.*

Dante do opinativo técnico da Inspetoria, endossado pela Diretoria de Contas Estaduais e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pode o item ser objeto de conversão em **ressalva**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda com relação à **formalização Dispensa 002/04**, para a contratação da empresa **Guindastes Rieg Ltda.**, contrariando as manifestações das unidades técnicas, esse tópico pode ser convertido em ressalva.

A irregularidade foi originariamente apontada nos seguintes termos:

*“Na análise do processo de Dispensa de Licitação 002/04, contratação por emergência da empresa Guindastes Rieg Ltda., para execução de serviços de recuperação do trecho de Cais avariado no berço 213, constatamos: a) que o processo não está numerado e os documentos estão fora de ordem; b) Nos Pareceres da PROJUR nº 039 e 040/04, consta no item II – Caracterização da emergência: “A emergência no presente caso caracteriza-se pelo prazo exíguo de que dispõe o **Porto de Itaquí** para adequar-se às normas de proteção”; c) Custo inicialmente estimado pelo Departamento de Engenharia, para Tomada de Preços foi de R\$ 648.449,21, posteriormente foi emitido outro orçamento estimativo onde as quantidades foram reduzidas e o valor total passou a ser de R\$ 430.485,51; d) Comparando os itens do segundo orçamento estimativo realizado pelo Departamento de Engenharia com a proposta apresentada pela RIEG, verifica-se que diversos valores cotados conferem exatamente com o orçamento estimativo. A mesma situação não ocorre na proposta das outras duas empresas. A situação demonstra que o processo é confuso e mal elaborado, os Pareceres citam o Porto de Itaquí, quando deveriam se referir ao Porto de Paranaguá. Recomendamos maior zelo por parte da administração na elaboração dos processos e pareceres e rigor na análise das propostas” (f. 18 e 21/22).*

A defesa apresentada, tanto a f. 73, como a f. 428, baseou-se no argumento de que *“houve erro material no parecer jurídico nº 039/2004, sem prejudicar o certame, pois é claro para todos que a localidade referida é Paranaguá”*, e que o valor final do contrato é de R\$ 413.117,09.

Nos esclarecimentos adicionais, prestados a f. 504/507, o Sr. Daniel Lúcio Oliveira de Souza aponta, como justificativa para a dispensa, a necessidade de *“correção da fuga de material do piso do cais público de Paranaguá, no berço 213, gerados por fortes chuvas e movimento de marés sobre a cortina de estacas do paramento deste Berço de Atracação, esta cortina que tem função estrutural de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contenção do aterro do Complexo do Corredor de Exportação e que havia sido avariada pelo navio “Bunga Saga Satu” em 13/05/2002, recuperada parcialmente entre Fev/Mar/2003, para garantia de utilização parcial do Berço, enquanto que o restante da restauração estava sendo discutido com a seguradora” (f. 804).

Estima que a “Perda do patrimônio Público”, a “Evasão de receita Pública” e o “Prejuízo aos agricultores paranaenses” seriam, respectivamente, de US\$ 8.500.000,00, R\$ 12.500.000,00 e US\$ 5.000.00,00.

Em que pese o entendimento diverso da Inspetoria, podem ser acolhidas as justificativas.

Pelo que se depreende dos documentos juntados ao anexo 7, os pareceres jurídicos indicados pela 1ª Inspetoria de Controle Externo, nº 39/04 e 40/04, a f. 163/167 e 171/178, não dizem respeito à Dispensa nº 02/04, mas à Dispensa 04/04, a ser tratada no tópico seguinte.

Não guardam, portanto, pertinência com o objeto da dispensa 02/04, que teve por objeto as obras de reparos no berço 213, tendo a Inspetoria incorrido em erro material na descrição dos fatos.

Ressalte-se, porém, como ponto coincidente entre ambos os processos de dispensa, além da mesma empresa contratada, a Guindastes Rieg Ltda., o fato apontado pela Inspetoria, de que “o processo é confuso e mal elaborado”.

Dessa forma, os fatos acima indicados, apontados pela 1ª Inspetoria de Controle Externo referem-se à Dispensa nº 04/04, que teve por objeto “**obras civis para atender à certificação ISPS – CODE**”, conforme identificado pela Unidade Técnica ou, em termos mais específicos, as obras necessárias à adequação do porto às exigências de segurança da Organização Marítima Internacional (IMO, em inglês) previstas no ISPS Code (Código Internacional de Segurança de Navios e Instalações Portuárias), que incluíam a elaboração de um plano de segurança visando prevenir atos terroristas nos portos e o combate a ilícitos “como contrabando, tráfico de armas e drogas, além de contribuir para o comércio exterior” (f. 172 do anexo 7).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com relação à configuração da urgência para efeito de legitimação da dispensa de licitação, em sua derradeira manifestação, sustenta a defesa que, se as obras não fossem concluídas até 01.07.2004, o porto ficaria impedido de receber navios de longo curso, de rotas internacionais.

Para esse efeito, cita o comunicado dos servidores constante de f. 33/39 da peça nº 147 e o próprio Parecer PROJUR nº 039/2004, constante de f. 170, dessa mesma peça.

No que tange à ausência de competitividade, a defesa sustenta, a f. 9 da peça 181, que, mesmo com a dispensa, *“a autarquia promoveu verdadeiro procedimento simplificado para o fim de assegurar a lisura, economicidade e objetividade da escolha”*, tendo aberto oportunidade para que vinte empresas participassem da seleção, tendo três delas apresentado proposta. Para comprovação desses fatos, aponta as respectivas peças processuais constantes do Anexo 7, expediente 147, nas notas de rodapé de f. 9.

Diante da comprovação documental das alegações, devem ser aceitos os argumentos da defesa acerca desses dois tópicos restando superada, portanto, a questão relativa à configuração da urgência da contratação para efeito de aplicação do art. 24, IV, da Lei de Licitações, e à competição aberta entre três empresas que apresentaram proposta.

Com relação aos indícios de favorecimento à empresa vencedora, apontados pela inspetoria, na medida em que *“diversos valores cotados conferem exatamente com o orçamento estimativo”*, também pode ser aceita a explicação dada pela defesa, a f. 9 da peça 181, segundo a qual, *“recebidas as três propostas, verificou-se que não obstante a empresa Guindastes Rieg ter apresentado a proposta com menor preço global, muitos de seus itens apresentavam valores individuais superiores ao orçamento estimativo da APPA. Os servidores da autarquia então pleitearam que a empresa reduzisse alguns desses valores para as quantias contidas em seu orçamento estimativo. Em alguns itens essa redução foi possível, em outros não. Naqueles em que a redução foi realizada, os valores coincidiram. Portanto, a identidade entre os valores (...) decorre de (louvável) atitude dos servidores da APPA de forçar a empresa interessada a diminuir seus preços”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Persiste, contudo, a irregularidade apontada pela Inspeção, quanto às impropriedade na condução do procedimento de liquidação das despesas e de fiscalização da execução das obras, que implicou no pagamento, a maior, de R\$ 53.473,35, por serviços não executados pela empresa contratada, conforme apontado no relatório da auditoria realizada por técnicos deste Tribunal, com valores discriminados na planilha de f. 321/324, da peça nº 147.

Relevante, inicialmente, a descrição feita pela 1ª Inspeção de Controle Externo, quanto às alterações dos serviços, sem a correspondente formalização de termo aditivo nem reajuste dos valores a serem pagos, além da ausência de conclusão de parte da obra e defeitos construtivos:

“Foi introduzida, sem formalização em contrato, como modificação em relação à planilha de serviços, a colocação de Tela em painel NYLONFOR 3D, numa extensão de 202 metros, cujos valores para pagamento foram compensados com a supressão de quantidades de cinco outros serviços, que somadas chegam a R\$ 99.578,91, representando cerca de 28% do total contratado. Além desses itens, as variações entre as quantidades unitárias constantes na planilha de serviços e as medições para pagamento confirmam o planejamento deficiente e a modificação do objeto.

Houve especificação de Portão em chapa de aço inoxidável, de diversos tamanhos, que posteriormente foi informalmente alterada para portões em tela, sem que houvesse a preocupação de se modificar o preço orçado. Alguns desses portões foram somente recondicionados.

O edifício de entrada de pedestres do Portão P3 não chegou a ser concluído, uma vez que não possui revestimento de piso interno e pintura.

A guarita do Portão P5 apresenta defeitos construtivos como infiltração de água da chuva, portas de má qualidade e telhas rachadas e mal encaixadas.

No mesmo acesso, os portões já apresentam pontos de ferrugem, são frágeis e instáveis estruturalmente, além de possuírem vãos que dificultam as manobras de acesso de caminhões de grande porte. Os encontros entre as folhas de abertura são visivelmente desalinhados e desnivelados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os quantitativos constantes das planilhas de medição para pagamento dos serviços não são confiáveis. Verificações realizadas, confrontando-se as quantidades faturadas com aquelas realmente executadas, demonstram diferença de R\$ 53.743,35 pagos por serviços não executados, representando 15% do total.

As contratações de obras ou serviços de engenharia devem atender os dispositivos da Lei Federal 8.666/93.

A realização da obra, sem a correta observação dos ditames da legislação pertinente e contando com falhas de controle, medição e projetos, resultou em prejuízo financeiro à APPA.

A APPA deve apurar as responsabilidades para o caso em questão e promover a restituição dos prejuízos havidos” (peça nº 7, f. 17/18).

A defesa apresentada a f. 142 indica ter sido instaurada Comissão Especial de Sindicância, “com a finalidade específica de apurar os fatos mencionados”, conforme orientação deste Tribunal, tendo sido apresentado, em 18.10.2008, “Relatório Conclusivo dos Trabalhos e sendo aprovado por este Superintendente” (f. 432/433).

Argumenta que “houve tão somente erro formal da Fiscalização da APPA e que não houve qualquer prejuízo financeiro a Administração Portuária”, aduzindo, ainda, que “O valor encontrado na Planilha são as compensações de materiais e serviços”(f. 433).

Nesse sentido, aliás, a própria conclusão da comissão especial de sindicância, instaurada pelo mesmo dirigente, segundo a qual “Os serviços executados correspondem aos valores pagos e incorporados ao patrimônio físico da APPA”, e que “não houve prejuízos à APPA, tendo inclusive resultado um valor total final a menor do contratado (O valor encontrado na planilha do TCE é fruto de compensações, logo não houve prejuízo ao erário público)” (f. 327/328 do anexo 7).

Na sequência, analisando as justificativas apresentadas, a equipe que vistoriou as obras, constituídas pelos analistas de controle deste Tribunal, ALEXANDRE FAILA COELHO, LUIZ HENRIQUE BARBOSA JORGE e PEDRO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PAULO PIOVESAN DE FARIAS, manteve o opinativo de que o valor de R\$ 53.743,35 foi pago por serviços não executados.

Aduzem os técnicos que a conclusão da Comissão Especial de Sindicância não se sustenta, *“tendo em vista que na elaboração da referida planilha incluímos todos os serviços efetivamente realizados, independentemente de estarem previstos no quantitativo contratado e, desta forma, o valor apurado se refere a pagamento de um valor superior ao dos serviços executados”*.

Em reforço, os mesmos técnicos desta Corte acrescentam que *“Em nenhum momento, a Comissão apresenta uma planilha que demonstre a correlação financeira entre as compensações alegadas e os depoimentos colhidos pela Comissão (fls. 321 a 325 do anexo XII) confirma a falta de controle e planejamento bem como a inobservância e descaso com as normas e leis em vigor”* (f. 461).

A matéria, na realidade, encontra-se superada em face da última manifestação da defesa, a f. 514, segundo a qual o arquiteto AUGUSTO PERNETTA CARPAZANO *“efetuiu a confissão de dívida e solicitou o seu parcelamento no limite máximo admitido na APPA, tendo programado o recolhimento da primeira parcela para o dia 19/03/2010”*.

Há nessa informação, evidentemente, a confirmação pela administração do porto de que foram efetivamente pagos valores à empresa contratada, referentes a serviços que não foram prestados, o que corrobora o fato de que a execução da obra não teve o necessário acompanhamento pela autoridade administrativa.

Por outro lado, o fato de o referido arquiteto ter confessado a dívida, seis anos após os fatos noticiados, não afasta a responsabilidade do superintendente pelo dano causado.

No decorrer de todo o processo, a versão por ele sustentada baseou-se na negativa do prejuízo, aduzindo ter havido, apenas, erros formais.

Ainda de acordo com o próprio depoimento do mesmo arquiteto, a f. 243 do anexo 7, as supostas alterações das especificações técnicas, em geral, foram resultantes de *“determinações do Superintendente da APPA”*. Especificamente, com relação à colação da tela em painel NYLONFORD 3D, referida pela Inspetoria,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

menção o depoente que o mesmo superintendente, autor da determinação, foi “*alertado de que este material não constava no processo de dispensa*”.

A conclusão evidente que se extrai é a de que o superintendente tinha pleno conhecimento das alterações na execução do contrato, bem como, das irregularidades apontadas pelos técnicos desta Corte, em relação aos valores pagos a maior, tendo sustentado no decorrer de toda a instrução, durante mais de cinco anos, que os erros eram de natureza meramente formal.

Nesse ponto, não merece guarida a tese da defesa, segundo a qual “*O suposto fato de o Superintendente determinar modificações na obra não tem como consequência necessária a ciência deste sobre eventuais irregularidades que teriam implicado em pagamento a maior*” (f. 14/15, da peça nº 181).

Ao determinar as alterações, há, evidentemente, a correlata necessidade de revisão dos valores contratados, obrigação assumida pelo superintendente, conjuntamente com a equipe técnica, na medida em que teve participação ativa na tomada de decisão sobre a mudança de objeto.

Em termos conceituais, a atuação do superintendente, no caso prático, subsume-se à figura do ordenador da despesa originário ou principal, como “*autoridade administrativa que possui poderes e competência, com origem na lei e regulamentos, para ordenar as despesas orçamentárias alocadas para o Poder, órgão ou entidade que dirige*”⁴.

Ainda em corroboração, o art. 16 do Regulamento da APPA, aprovado pelo Decreto nº 7.447/90, estabelece, em seu inciso I, a competência do Superintendente de “*supervisionar todas as atividades da APPA, orientando-as com a participação das unidades que lhe são diretamente subordinadas*”, além daquelas relativas a “*autorizar pagamentos, adiantamentos internos e suprimentos de fundos, com a observância das formalidades legais*” e “*homologar e autorizar as despesas relativas às licitações, assinar contratos e convênios para fornecimento de material, equipamentos e execução de obras e serviços, observadas as disposições legais vigentes*”, previstas nos incisos VIII e IX, respectivamente.

⁴ MILESKI, Hélio Saul. “O Controle da Gestão pública”. RT, 2003, p. 286.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por esses motivos, a confissão de dívida pelo arquiteto AUGUSTO PERNETTA CARPAZANO, seis anos após os fatos noticiados, não pode retirar a responsabilidade do superintendente, pelo dano causado ao erário, referente aos pagamentos à maior, decorrentes da má gestão na execução do contrato e ausência de adequada fiscalização.

Correta, a propósito, a conclusão da douta Procuradoria, a f. 4 do Parecer nº 2023/11, no sentido de que: *“É dizer, em outras palavras, que o gestor maior da entidade tinha e deveria ter conhecimento dos atos faltosos que culminaram no pagamento a maior, em evidente prejuízo ao erário, pois a ele competia a ordenação de despesas adstrita aos atos previamente autorizados, regularmente formalizados e efetivamente concluídos, circunstâncias que, todavia, não se verificaram”*.

Ademais, diante da ciência que foi dada ao superintendente com relação às irregularidades praticadas, e a reiterada negativa por parte desse último, resta configurada a hipótese de convivência do ordenador da despesa com relação à sua responsabilidade pelos atos praticados por subordinado, conforme previsto no art. 80, §2º, do Decreto-Lei 200/1967, indicado pela própria defesa, a f. 12 da peça 181:

“O ordenador da despesa, salvo convivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas”.

No caso em exame, conforme já reiterado, além da ciência quanto às irregularidades apontadas, encontra-se presente a agravante de ter sido o próprio superintendente que solicitou as modificações no projeto original, sem tomar o cuidado necessário para que houvesse a correspondente alteração de especificações de produtos, quantitativos e valores empregados.

Ademais, em nenhum momento sequer se cogitou a hipótese de ter o arquiteto exorbitado as ordens recebidas, como exige o referido dispositivo legal, para afastar a responsabilidade do ordenador da despesa.

Portanto, diversamente do que pretende a defesa, a atuação do superintendente subsume-se à hipótese do art. 248, §3º, do Regimento Interno, na mediada em que tomou parte na prática do ato irregular, de forma ativa, alterando o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objeto contratual e, de forma omissiva, deixando de promover a necessária revisão dos valores a serem pagos e o adequado acompanhamento das obras, diante dessas alterações.

Os atos de liquidação indicados pela defesa, a f. 14 da peça nº 181, são genéricos e sem qualquer especificação dos serviços prestados, referindo-se a uma “2ª medição”, inidôneos para descaracterizar a omissão do superintendente quanto à regularização do contrato e sua adequada fiscalização.

Em complementação, releva notar que a leitura dos depoimentos colhidos pela comissão especial de sindicância revelam não ter sido a matéria tratada com a profundidade necessária para a efetiva elucidação dos fatos.

Verificando-se o conteúdo dos termos de depoimentos de f. 247 a 252, da peça nº 147, depreende-se que, em nenhum momento, os membros da comissão trouxeram para exame detalhado os dados especificamente apontados pelos técnicos deste Tribunal, constantes da planilha de f. 321/323, limitando-se à indagação genérica acerca da diferença do total de R\$ 53.743,35.

Dessa forma, dada a superficialidade com que foi tratada a matéria, não pode o relatório dessa comissão servir de motivo para isenção de responsabilidade do gestor, sendo oportuno reprimir a superveniência da confissão de dívida pelo arquiteto responsável pela obra, como fator a corroborar a imprestabilidade desse procedimento administrativo para a finalidade almejada, de apuração de responsabilidade.

A deficiência do acompanhamento da execução das obras e da adequada apuração dos fatos, após a indicação de irregularidade por técnicos desta Corte, e o próprio comportamento do gestor no decorrer da instrução, negando os fatos e omitindo-se em tomar as providências sugeridas, não permitem a convalidação do ato.

Por esse motivo, não merece guarida a manifestação do Dr. ELIZEU DE MORAES CORRÊA, lançada no Parecer nº 11597/10, no sentido de que “*não resta caracterizada falha da administração, por culpa ‘in eligendo’, uma vez que o responsável é servidor da APPA, cujo ingresso não foi determinado pelo dirigente*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Restou sobejamente comprovada a ciência do superintendente quanto às irregularidades apontadas, em especial, quanto aos pagamentos efetuados sem a correta liquidação dos serviços prestados, não sendo aplicável ao caso a modalidade de culpa própria dos atos praticados na iniciativa privada a que alude o ilustre Procurador, mas a responsabilização do superintendente pelo descumprimento das obrigações inerentes ao cargo.

Nessas condições, além da manutenção da irregularidade, deve ser acolhida a proposta do ilustre Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Dr. LAERZI CHIESORIN JUNIOR, relativa à *"impugnação do gasto irregular"*, de f. 488, com a consequente condenação do responsável pela entidade à devolução dos valores, conforme previsto no art. 18 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e arts. 248, III c/c §3º e 249, ambos do Regimento Interno, com os acréscimos legais do art. 420 do mesmo Regimento.

Merece acatamento, igualmente, a proposta de dispensa de abertura de tomada de contas extraordinária, formulada pelo Ilustre Procurador-Geral, em sua manifestação contida na peça nº 2023/11, haja vista que o valor do prejuízo encontra-se devidamente quantificado em planilha específica, elaborada pelos técnicos desta Corte e aceita pela própria administração da autarquia, ao conceder o parcelamento do débito ao arquiteto AUGUSTO PERNETTA CARPAZANO.

Com relação ao alerta de enriquecimento indevido, apontado pelo mesmo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de outro Procurador, Dr. ELIZEU DE MORAES CORRÊA, no Parecer nº 11597/10, cabe o registro de que, na execução do julgado, do valor da condenação do superintendente poderão ser abatidos os valores pagos pelo referido arquiteto, Sr. Augusto Pernetta Carpazano, ressalvado, ainda, eventual direito de regresso do mesmo superintendente contra esse último.

Ainda com relação à falta de fiscalização da execução dos contratos, merece destaque a **falta de registro e recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica.**

O item foi originariamente apontado pela Inspeção Geral de Controle, no quadro de f. 14, e, após a primeira manifestação da defesa, a f. 63, reiterou estar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

configurada a irregularidade, aduzindo que a *“responsabilidade pelo recolhimento dos valores relativos à taxa está estabelecida na Resolução 425/98, do CONFEA em seu artigo 4º, parágrafo único: Quando a obra ou serviço for objeto de contrato com pessoa jurídica, a esta cabe a responsabilidade pelo recolhimento da taxa de ART e o registro de ART, devidamente preenchida pelo profissional responsável”*.

Acrescenta que *“Como se vê, existe a obrigatoriedade do registro da ART por parte do profissional e do recolhimento por parte da pessoa jurídica que o tem como contratado. Não se trata de anuidade do Conselho, que deve ser essa sim, recolhida pelo profissional”*, aduzindo, ao final, que *“se a APPA não faz o devido recolhimento, expõe o seu funcionário ao risco de penalizações sobre as quais ele não tem autonomia para evitar, além de privá-lo do direito de ver registradas anotações em seu acervo técnico, agraciando-o apenas com o ônus da responsabilidade”*.

Em sua última defesa, a entidade apresentou, a f. 503, um quadro contendo a indicação de 11 números de ART's e o correspondente objeto da obra, tendo juntado, no anexo 8, as fotocópias de f. 106/118.

Ocorre, contudo, que a documentação juntada diz respeito, apenas, à anotação de responsabilidade técnica das empresas contratadas, com relação à execução do objeto dos respectivos projetos, ao passo que a irregularidade apontada refere-se à ausência de ART de fiscalização da obra, por parte de profissional habilitado em nome da APPA.

Trata-se, em última análise, do descumprimento da obrigação de fiscalização da execução do contrato, nos termos previstos no art. 67 da Lei de Licitações:

“Art. 67. *A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

No caso de obra de engenharia essa obrigação deve ser executada, privativamente, por profissional habilitado nos termos dos artigos 12 e 13 da [Lei nº 5.194, de 24.12.1966](#):

“Art. 12. Na União, nos Estados e nos Municípios, nas entidades autárquicas, paraestatais e de economia mista, os cargos e funções que exijam conhecimentos de engenharia, arquitetura e agronomia, relacionados conforme o disposto na alínea” “g” do Ed. extra 27, somente poderão ser exercidos por profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei”.

Ainda, de acordo com o art. 5º da Resolução nº 425/98, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, já citada, “Quando se tratar de profissional com vínculo empregatício de qualquer natureza, cabe a pessoa jurídica empregadora providenciar o registro perante o CREA da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, devidamente preenchida pelo profissional responsável pelo serviço técnico ou obra a serem projetados e/ou executados”.

A propósito, o art. 6º da mesma resolução, que prevê: “O desempenho de cargo ou função técnica, seja por nomeação ocupação ou contrato de trabalho, tanto em entidade pública quanto privada, obriga a Anotação de Responsabilidade Técnica no CREA em cuja jurisdição for exercida a atividade”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em complementação, o disposto no art. 3º da Lei nº 6.496/77, prevê, expressamente, que *“A falta da ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea “a” do art. 73 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e demais cominações legais”*.

Dentro deste contexto, resta evidenciado o descumprimento à legislação vigente, conforme apontado pela 6ª Inspeção de Controle Externo, em sua manifestação de f. 448, visto que a entidade deixou de providenciar, perante o CREA, a ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, do profissional responsável pela fiscalização das obras, omitindo-se quanto à indicação de profissional habilitado, por ela autorizado para o exercício dessa fiscalização.

Em sua derradeira manifestação, aduz o Procurador ELIZEU DE MORAES CORRÊA que *“foram juntadas ARTs de empresas contratadas e também da própria APPA, cf. documentos juntados às fls. 108 a 109 e 115 a 118, todas referentes a ARTs de obras e serviços de interesse da APPA, inclusive de inspeções, com anotação referente à pessoa jurídica (APPA) e diversos dos seus servidores (Ogarito Borges Linhares; Maria Manuela de Encarnação Oliveira; Admildo Lanes Morgado)”* (f. 580).

Sem razão, contudo, o órgão ministerial.

Analisando os documentos indicados, de f. 108/109 e 115/118, verifica-se que se trata de ARTs específicas da *“EXECUÇÃO DE PROJETO BÁSICO – TERMINAL DE GRãos SÓLIDOS DE IMPORTAÇÃO”*, *“PROJETO BÁSICO – TERMINAL DE GRANÉIS SÓLIDOS IMPORTAÇÃO”* e *“PROJETO BÁSICO – TERMINAL DE ÁLCOOL”*.

Isto é, a documentação teria o condão, apenas, de regular a situação dessas três obras, restando desatendidas todas as demais obras levadas a efeito no exercício de 2004, indicadas pela própria entidade, no quadro já mencionado, de f. 503.

Por outro lado, mesmo a documentação juntada com relação a essas obras específicas não estaria imune de questionamento, haja vista que, em nenhum momento, consta referência à **fiscalização das obras**, prevista na Lei nº 6.496/77,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme indicação da Inspeção de Controle Externo, a f. 14, mas apenas a referência ao projeto básico, que não esgota o escopo legal, de garantir a individualização da responsabilidade técnica em cada obra, notadamente, quanto à fiscalização que deve ser feita pelo representante da contratante.

Ressalte-se que não se trata de mera formalidade, mas de omissão que indica o descaso na fiscalização das obras e serviços de engenharia, colocada em relevo diante do pagamento a maior verificado no item anterior e dos defeitos construtivos constatados (*“execução das obras civis para atender à certificação ISPS – CODE” – “infiltração de água de chuva, portas de má qualidade e telhas rachadas e mal encaixadas”* indicados a f. 22/23), além da exposição à aplicação das sanções administrativas cabíveis.

Tendo-se em conta a obrigatória submissão ao CREA, impõe-se a remessa de cópia desta decisão para as providências que entender cabíveis, em relação à omissão apontada.

Irregular também o acordo judicial noticiado nos presentes autos, celebrado com a empresa Bandeirantes Dragagem e Construção Ltda., do qual decorreram pagamentos em afronta aos princípios constitucionais da economicidade, da moralidade e à Lei de Licitações.

À guisa de introdução, releva notar que em 03.07.2000 foi celebrado o contrato nº 31/00 entre a APPA e a referida empresa, que tinha por objeto a execução de dragagem de manutenção dos canais de acesso aos portos de Paranaguá, Antonina e demais áreas dos portos organizados, com **garantias de profundidade**, por áreas, a serem medidas durante a vigência do contrato, com valor originário total de R\$ 28.791.578,88 (vinte e oito milhões, setecentos e noventa e um mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e oito centavos), pelo prazo de 60 (sessenta) meses, mediante pagamentos mensais, equivalentes a 1/60 do valor total contratado.

Numa sinopse dos fatos narrados na instrução, em fevereiro de 2003 foram suspensos os pagamentos, em virtude da insuficiente produtividade da draga Copacabana e do não atingimento das profundidades acordadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na seqüência, a empresa ajuizou ação ordinária nº 495/03, na 2ª Vara Cível de Paranaguá, com pedido de rescisão do contrato e pagamento de parcelas vencidas, com acréscimos legais, indenização e danos morais, tendo a APPA oferecido contestação e reconvenção.

Pela Portaria 199/03, de 29.12.2003, foi rescindido o contrato, acolhendo-se relatório da comissão de procedimento administrativo, instaurada para a apuração dos fatos, que recomendou, inclusive, a inidoneidade da empresa contratada.

Baseando-se em vistoria da Draga Copacabana, realizada por técnicos da APPA e sob a alegação de urgência e ausência de outras opções, em junho de 2004 foi celebrado acordo judicial nos autos da referida ação ordinária, homologado em 17.06.2004 (f. 208), mediante o qual a APPA, em apertada síntese:

- 1) fez o pagamento, à vista, de R\$ 6.217.663,95, referente a serviços que não foram prestados pela empresa contratada, no período de fevereiro de 2003 a 15 de outubro de 2003;
- 2) passou a efetuar o pagamento em cinco parcelas mensais, cada uma delas no valor de R\$ 1.007.650,22, de julho a novembro de 2004, totalizando R\$ 5.038.251,10, referente ao período de 16 de outubro de 2003 a maio de 2004, em que estaria, por decisão administrativa (Portaria nº 199/03), rescindido o contrato;
- 3) inobstante o inadimplemento contratual, incluiu nesses valores, além da correção monetária, juros moratórios indicados na planilha de f. 178, que somam R\$ 1.297.629,41;
- 4) aumentou o valor da prestação de R\$ 614.715,77 (seiscentos e quatorze mil, setecentos e quinze reais e setenta e sete centavos), para R\$ 635.187,99 (seiscentos e trinta e cinco mil, cento e oitenta e sete reais e noventa e nove centavos), a partir de dezembro de 2003;
- 5) deixou de aplicar qualquer desconto referente aos prejuízos financeiros, operacionais e morais, decorrentes da inadimplência, bem como, omitiu-se quanto à aplicação das sanções contratuais;
- 6) deixou de exigir garantias da empresa contratada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 7) cumulou, durante o período referido no item 2, o pagamento do valor mensal do contrato, de R\$ 635.187,99, e manteve esse pagamento mensal até março de 2005, data em que sustou o pagamento da fatura 56, de um total de 60, inobstante ter sido constatada a inadimplência e a inadequada prestação de serviço pela contratada muito antes dessa data.

Refere a Inspeção Geral de Controle, no quadro de f. 18/19 e 23/24, reportando-se à Informação nº 15/04, da 1ª ICE, anexa, então superintendida pelo Conselheiro RAFAEL IATAURO:

“(...) a APPA firmou acordo para retomada do contrato nº 031, pagando a importância de R\$ 6.217.663,95, referente ao período de fevereiro/03 a 15 de outubro/03, quando o contrato estava vigente, e R\$ 5.038.251,10, em cinco parcelas, correspondente ao período em que o contrato não estava vigente, de 16 de outubro/03 a 31/05/04, em face de o assoreamento ser permanente, impondo trabalhos suplementares para sua remoção. No total pago estão incluídos juros moratórios de R\$ 789.152,78 e correção monetária de R\$ 508.476,63.

*A atitude da APPA em aceitar a retomada do contrato, nestas condições, é no mínimo estranha, já que considerava a empresa inadimplente por não realizar os serviços de dragagem, suspendeu os pagamentos e decidiu pela rescisão unilateral do contrato. Inclusive na conclusão do parecer final da comissão de processo administrativo consta que: **“A cumulação de instabilidades e irregularidades no processo de execução do contrato ora em exame leva a inequívoca conclusão, por parte dessa administração, que a execução da dragagem de manutenção através de pagamentos mensais em período certo, com obrigação de manutenção de profundidade, revelou-se inadequada e contrária ao melhor atendimento do conceito de interesse público aplicável ao caso em exame. Pelo que, nesse particular, impossível outro ato que não a rescisão do contrato por exclusiva culpa da empresa...”** Conclui-se que o contrato não interessava para a administração, que se recusava a pagar por serviços não realizados, no entanto, contrariando tudo que foi debatido durante mais de um ano, tanto na esfera administrativa, como na judicial, aceitou a retomada do contrato, pagando todas as*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parcelas de fevereiro/03 a maio/04, sem que os serviços tenham sido executados, além de juros e correção monetária.

No processo apresentado não consta autorização prévia e expressa do Governador do Estado, para ser firmado o Acordo, na forma do artigo 10, do Decreto nº. 3471/01. A Portaria 199/03, da rescisão do contrato deveria ser revogada e um Quarto Termo Aditivo deveria ser firmado, já que houve alteração no valor das parcelas a vencer, face ao reajuste de dez/03. Conforme Ofício 603/05, da Procuradoria-Geral do Estado, de 18/03/05, foi designada comissão de processo administrativo disciplinar, pela Resolução 034/05, publicada no Diário Oficial nº 6929 de 08 de março de 2005, a fim de apurar possíveis irregularidades” (sem grifos no original).

Consta de f. 455, o resumo das justificativas apresentadas pela APPA, elaborado pela 6ª Inspeção de Controle Externo:

- “O acordo não se sujeita ao artigo 10 do Decreto Estadual nº. 3471, aplicável aos atos administrativos, eis que se trata de transação judicial, homologada por Juiz de Direito.*
- Firmou a transação com a Bandeirantes, homologada pelo Juiz de Direito da 2ª Vara Cível de Paranaguá, diante da falta de opções à época para a contratação de outra empresa de dragagem e diante da necessidade de restabelecer os serviços.*
- Que o fato da Draga Copacabana ter sido colocada em condições de operação e a ausência de outra draga disponível no mercado foram circunstâncias que impeliram o administrador público dar solução para o problema da falta de dragagem.*
- Como o serviço ficou suspenso por alguns meses, o assoreamento do canal continuou e o trabalho acumulou. Assim, a retomada dos serviços pela contratada implicou o aumento de trabalho, razão pela qual houve o pagamento do valor contratual do período.*
- A incidência de correção monetária e juros estão devidamente fundamentados na petição de transação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- *Não havia necessidade de um Quarto Termo Aditivo ao contrato, substituído pela transação judicial, cujo documento atende a todos os requisitos essenciais da formalização de um termo aditivo contendo cláusulas com direitos e obrigações das partes”.*

Na manifestação da defesa contida na peça nº 181 foram acrescidos novos fundamentos que serão analisados na sequência.

Ainda que se possa relevar as irregularidades formais apontadas pela Inspeção, relativas à falta de autorização governamental para celebração do acordo e ausência de formalização de termo aditivo, resta evidenciada a ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade.

Observe-se, inicialmente, que o fato de a celebração do acordo ter se dado em sede judicial não retira, em hipótese alguma, a responsabilidade do administrador público pela inobservância dos princípios referidos e do dano decorrente, haja vista que a atuação do Poder Judiciário limita-se à mera análise formal do acordo, sem que se possa exigir da autoridade judiciária um aprofundamento das bases e dos termos negociados.

O ponto crucial da questão diz respeito à caracterização da inadimplência da empresa contratada e dos prejuízos causados pelo descumprimento do contrato, fatores esses que não foram considerados quando da celebração do referido acordo judicial, que implicou no pagamento integral das parcelas mensais, durante todo o período contratual em discussão, acrescido de juros moratórios e correção monetária.

Nessa linha de raciocínio, em que pese a argumentação da defesa constante da peça nº 181, a **inadimplência da empresa contratada**, desde fevereiro de 2003 até o período de celebração do acordo judicial, em junho de 2004, encontra-se devidamente caracterizada.

Consta da própria contestação apresentada pela APPA à ação judicial nº 2306/2005, perante a 1ª Vara Cível de Paranaguá, que “no período de discussão judicial ocorrida nos autos sob n. 495/2003, na 2ª Vara Cível de Paranaguá, de **out/2003 a jun./2004**, (cf. fls. 114, 115 e 140 destes autos) a Bandeirantes **não**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

executou nenhum serviço de dragagem, conquanto tenha recebido as parcelas pertinentes àqueles meses, com a promessa de finalizar o contrato, cumprindo as metas a que se obrigou. Mas como visto, nem assim houve o perfeito adimplemento contratual” (com grifos no original, a f. 255).

Na mesma contestação, a APPA afirma, expressamente, que “a dragagem não foi satisfatória”, motivo pelo qual suspendeu os pagamentos e rejeita a justificativa da empresa contratada de que os serviços foram paralisados pela “intensa movimentação de navios para escoar a safra de grãos” (f. 255), por não ter a contratante cumprido suas obrigações, dentre as quais a de “remoção de poitas situadas no fundo do canal” (f. 257/260), de “realização, pelo terminal Portuário Ponta Félix, na baía de Antonina, de despejo lateral e de dragagem por jato d’água” (f.160/163) e de obtenção de “licença do IBAMA autorizando o despejo do material dragado no Biguá” (f. 263).

Mais especificamente, caracterizou a APPA, na contestação à Ação 495/2003, a inadimplência da contratada, nos seguintes termos:

“... a empresa autora realizou sua última campanha de dragagem antes do mês de outubro de 2002 e, desde aquela data, somente retornou ao canal de acesso, o galheta, em maio de 2003, quando dragou alguns dias, pouco operando nos meses seguintes devido problemas de funcionamento da draga Copacabana, até abandonar os serviços, o que ocorreu em Agosto de 2003, para somente após reparar a draga e submetê-la a uma vistoria, tudo confessadamente, ante o que aduz quando veio a Juízo pedir a rescisão e reclamar de pagamentos, sem NUNCA TER EXECUTADO A CONTENTO O OBJETO DO CONTRATO, como comprovam todos os envolvidos com a área técnica da Requerida, fiscais do contrato que recusavam a certificar as faturas, pro verificarem o incumprimento das tarefas, como se vê das batimetrias realizadas pela própria Autora, antes de manipulações” (f. 93/94, da peça nº 176, datada de 06.03.2004, com destaque no original).

E prossegue: “Embora os vários chamamentos e até notificações feitas pela ré, a autora furtava-se de cumprir com suas obrigações, em atitude irresponsável e temerária, capaz de afetar toda economia estadual e até mesmo da União. Ante as constantes reincidências, obrigou-se a Administração da ré, a instalar um Processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administrativo com o fim de serem apuradas essas irregularidades, ofertando-se, então, à autora, o direito ao contraditório e a ampla defesa, tendo a mesma abandonado os serviços e preferido a presente demanda.

Antes mesmo de adotar o procedimento administrativo, a Superintendência da requerida, pelo fato de que a Autora, no mês de MAIO/03, operou apenas 03 (três) dias e até o mês de agosto de 2003, data do abandono do serviço, pouco operou, atribuindo-se o fato a um estado precário da draga, com informação de que foi reparada apenas em julho de 2003, convocou uma reunião com a presença de todos os interessados... (f. 95, grifos no original)

Outrossim, consta de f. 212, o depoimento de técnico deste Tribunal, em processo administrativo disciplinar e de sindicância, em que declarou: *“no ano de 2003 a APPA abriu processo administrativo para avaliar o descumprimento do último termo aditivo entre a APAA e Bandeirantes, chegando a conclusão de que a APPA deveria rescindir unilateralmente o contrato, que assim procedeu a APPA em novembro de 2003 considerando ainda inidônea a empresa contratada”*.

Por esse motivo, foi editada a Portaria nº 199/03, que rescindiu o contrato, acolhendo a manifestação do relatório final da comissão de processo administrativo, indicada pela 1ª Inspeção de Controle Externo, no sentido de que: *“a execução da dragagem de manutenção através de pagamentos mensais em período certo, com obrigação de manutenção de profundidade, revelou-se inadequada e contrária ao melhor atendimento do conceito de interesse público aplicável ao caso em exame”*.

Acrescente-se que essa decisão administrativa foi precedida de notificação extrajudicial dirigida à contratada e, ainda, objeto de recurso administrativo por ela interposto, ao qual foi negado provimento, com a conclusão no sentido de que *“Não resta nenhuma dúvida a esta Administração de que há muito o contrato vem sendo apenas parcialmente cumprido pela Recorrente, causando transtornos e prejuízos ao Porto de Paranaguá e Antonina, vez que insistentemente a Capitania dos Portos ameaça reduzir o calado, seja nos canais, bacias de evolução ou berços de atracação. Em cada ameaça a repercussão é internacional, afastando os armadores dos Portos Paranaenses, os fatos são relevantes e de suma importância”* (f. 110 da peça nº 176).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sob esse aspecto, não merece guarida a tese sustentada pela defesa, em sua última manifestação, contida na peça nº 181, no sentido de que a origem dos problemas seria a omissão do edital de licitação e do contrato com relação às obrigações das partes, em especial, à remoção de poitas, disponibilização de áreas de despejo e a ocupação dos berços pelos navios em movimento.

Conforme reproduzido pela própria defesa, a f. 31, o memorial descritivo anexo ao edital previu, expressamente, a obrigação da contratada de *“mobilização de equipamentos de dragagem que, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, deverão estar disponíveis na área de trabalho”*, na hipótese de ultrapassada a tolerância máxima de 50 (cinquenta) centímetros em relação às profundidades previstas no edital.

Havia, portanto, parâmetros claros para a delimitação específica da obrigação da contratada, em função das profundidades contratadas, tendo ficado sobejamente comprovada a inadimplência da empresa, por não ter propiciado o atingimento dessas mesmas profundidades.

Em reforço à argumentação já expedida, outro extrato da mesma contestação juntada aos autos judiciais nº495/03:

“no momento do aforamento da presente ação, a empresa requerida encontrava-se integralmente inadimplente, mesmo na hipótese (só para argumentar) de considerar-se válida a argumentação da mesma e de que sempre esteve atuando, se não com uma draga com outra, de menor porte, nos berços, porque esse argumento cai por terra quando verifica-se que a mesma NUNCA PROPORCIONOU AS PROFUNDIDADES CONTRATADAS, ANTES DE PRESTAR OS ESPERADOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO, ou seja, foi contratada para limpar e depois manter limpo. Pois não limpou por inteiro. Seria como contratar uma empresa para concertar um elevador e depois, por “x” meses, mantê-lo funcionando. Se a contratada não concertou, com é que pode argumentar que embora não tenha concertado o equipamento deva receber pela manutenção do mesmo” (peça 176, f. 115, com destaque no original).

Em acréscimo, consta de f. 113 da mesma peça, que *“por duas vezes consecutivas, em 29 de janeiro e 31 de janeiro de 2003, a Autora – APPA já havia*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reafirmado a necessidade imediata da retomada dos serviços (docs.). Não obstante, mesmo durante a tramitação de processo administrativo onde foi denunciada a ilegalidade do contrato – objeto da revisão contratual ora vindicada – também foi enviada nova ordem de execução de serviços para a requerida em 27 de fevereiro último que, em evidente má-fé, restou incumprida, mesmo que expressamente alertada a empresa requerida do risco de sua inadimplência”.

Já no processo administrativo que originou a Portaria 199/03, a administração da autarquia havia asseverado, em resposta ao recurso da contratada que *“A documentação é farta no sentido de que, por diversas vezes, a APPA ‘disparou o gatilho’ para a mobilização da dragagem após verificar que a cota de 50 centímetros de tolerância havia sido extrapolada e não objete a condizente resposta. ISTO PORQUE A ORA RECORRENTE FIRMOU, DURANTE TODO O PRAZO CONTRATUAL DIVERSOS OUTROS CONTRATOS NÃO TENDO CONDIÇÕES OPERACIONAIS DE ATENDER A TODOS, OU SEJA, DIANTE DE SUA CONVENIÊNCIA E NA BUSCA DA OTIMIZAÇÃO DE LUCRO, sua conduta resultou EM RISCO AO FUNCIONAMENTO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA! Risco que, não obstante, afeta a ECONOMIA PARANAENSE E NACIONAL, sempre VISANDO O SEU BENEFÍCIO PRÓPRIO”* (f. 103/104, da peça nº 176, com grifos e destaques no original).

Ainda a propósito, releva notar que para a finalidade de atingimento das profundidades, o contrato deveria ser executado mediante campanhas de dragagem, sendo absolutamente irrelevante, para efeito de pagamento ou de caracterização da adimplência contratual, o volume dragado.

Nesse sentido, aliás, a manifestação da Bandeirantes, reproduzida pela defesa, a f. 33 da peça nº 181: *“É importante frisar que o contato não prevê pagamento pela quantidade dragada em metros cúbicos, tampouco pelo tempo de operação das dragas. O contrato é um contrato de desempenho (manutenção de cotas) com um valor fixo global”.*

Por esse motivo, a indicação constante de f. 30 e 38 dos valores de materiais dragados, respectivamente, em 2003 e 2004 não pode descaracterizar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estado de inadimplência da contratada, de modo a justificar o pagamento integral, acrescido de correção e juros de mora, pelos serviços que não foram prestados.

Ademais, não resta dúvida quanto aos **prejuízos causado pela contratada**, decorrentes da inadimplência contratual, em todo o período objeto do acordo judicial, de fevereiro de 2003 a junho de 2004.

Ainda no processo administrativo de que se originou a Portaria 199/03, a administração já constatará o seguinte:

“DIANTE DA RESCISÃO ADMINISTRATIVA OPERADA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO, CONFORME PORTARIA 199/2003, O PEDIDO DE RESCISÃO PERDE SEU OBJETO, DIGA-SE, A RESCISÃO TORNOU-SE IMPERIOSA, EM RAZÃO DOS INÚMEROS PREJUÍZOS CAUSADOS AO PAÍS, AO ESTADO, AOS PRODUTORES, AOS EXPORTADORES, AOS TRABALHADORES DA CAPATAZIA E À ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA, DEVIDO À DEMORA PARA EMBARQUE EM NAVIOS QUE NECESSITAM AGUARDAR MARÉ FAVORÁVEL PARA ATRACAÇÃO E DESATRACAÇÃO, PROPORCIONANDO A EVASÃO DE DIVISAS POR IMPOR PAGAMENTO DE MULTAS PELA DEMORA DA ESTADIA DE NAVIOS” (f. 90/91, da peça nº 176)

Nesse sentido, aliás, a defesa juntou aos autos a petição que ensejou o referido acordo judicial, juntada aos autos nº 495/2003, da 2ª Vara Cível de Paranaguá, da qual consta a f. 97/98 que havia, na época, *“um clamor unânime do Capitão dos Portos, dos operadores portuários, praticagem, armadores, enfim, de todos os envolvidos com atividades portuárias no que se refere à efetivação, pronta e imediata, de dragagem nos portos de Paranaguá e Antonina”*.

Ainda em corroboração à gravidade da situação, **anterior ao referido acordo judicial**, o relato do ofício de f. 179, datado de 05.04.2004, *“de navios terem tocado o fundo dos berços”*, subscrito pela assessoria da superintendência, além de diversas notas de protesto motivadas pelo mesmo fato, decorrente da insuficiência de profundidade, de f. 181/204.

Apenas a título exemplificativo, merece transcrição o seguinte extrato da Carta de Protesto apresentada pela empresa Suisse-Atlantique S.A., datado de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

26.10.2003: “Em nome do navio e seus armadores, eu, comandante do navio acima mencionado, protesto contra a insuficiência da profundidade d’ água, e com isso os mantenho responsáveis por qualquer prejuízo, físico ou financeiro, para o navio e seus armadores, que pode resultar de acordo com o que foi dito, reservando o direito de estender o mesmo em hora e lugar conveniente e descartando qualquer responsabilidade seja qual for do navio e seus armadores a esse respeito” (f. 192, sem grifo no original).

Nessa mesma linha, o comandante do navio Federal Oshima, pelo ofício de f. 189, datado de 03.04.2004, após relatar encalhamento por falta de profundidade, apresentou seu “veemente protesto” e responsabiliza a autoridade portuária de Paranaguá “por todos os prejuízos conseqüentes e avarias surgidas do acima exposto”.

Equivocada, portanto, a afirmação da defesa, contida a f. 22 da peça 181, de que “apenas em meados de 2004 que comandantes enviaram cartas de protesto alertando para o início de assoreamento nos berços de atracação”.

Ainda em corroboração, a própria entidade, na reconvenção oferecida contra a empresa contratada refere a f. 293 que “Por exemplo, no dia 17 de abril de 2004 no Diário dos Campos, veiculou pela Internet a seguinte notícia difamatória da APPA, cujas raízes são a inexecução do contrato de dragagem pela Bandeirantes:

(...) O documento acusa a administração do porto de não realizar investimentos. Destaca como problema mais grave a falta de dragagem para garantir a segurança da navegação pelo canal do porto”.

Consta da mesma peça processual notícia do Jornal Gazeta do Povo, segundo a qual o assessor da FAEP, Carlos Augusto Albuquerque “acrescentou que a falta de dragagem está causando problemas para as embarcações. ‘Alguns navios tiveram que parar o embarque na maré baixa porque os cascos bateram no fundo”.

Há, ainda, referência à notícia da defesa, pelos Deputados Estaduais, da intervenção na APPA “com base na falta de execução de programas de dragagem” (f. 294/295), concluindo o subscritor da mesma petição que “Esses são apenas alguns exemplos, das inúmeras repercussões negativas, que a inexecução do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contrato pela Bandeirantes causou à APPA. A APPA vê-se acuada por instituições como a FAEP, ANTAQ e TCU, dentre outras, além da opinião pública, por fatos que não deu causa e que são de responsabilidade da Bandeirantes” (f. 296).

Inegável, diante da gravidade e da repercussão dos fatos, a **perda de receita** da APPA.

Por ocasião da celebração do acordo judicial, contudo, nenhum desses fatos foi considerado.

Ao contrário, pelo que se depreende da planilha de f. 178, elaborada pela própria entidade, os valores pagos no acordo judicial tomaram por base os mesmos valores contratados, sem qualquer redução, seja pelos serviços que deixaram de ser prestados, seja pelos prejuízos decorrentes do inadimplemento, de ordem financeira, operacional e moral, seja pela suscitada revisão de benefícios indevidos, anteriormente concedidos.

Diversamente, conforme já referido, foram incluídos valores, além da correção monetária de R\$ 508.476,63, referentes a juros moratórios de R\$ 789.152,78.

Interessante observar que, em complementação ao pagamento de juros de mora e correção monetária, por ocasião desse mesmo acordo, foi aplicado, cumulativamente, majoração do valor mensal a ser pago pela APPA, que implicou no aumento da prestação de R\$ 614.715,77 (seiscentos e quatorze mil, setecentos e quinze reais e setenta e sete centavos), para R\$ 635.187,99 (seiscentos e trinta e cinco mil, cento e oitenta e sete reais e noventa e nove centavos), **a partir de dezembro de 2003.**

Nessas condições, dada a gravidade do prejuízo suportado pela autarquia, em virtude da inadimplência da contratada e, mais ainda, em virtude da ausência de qualquer compensação por ocasião do acordo celebrado, resta prejudicada a análise comparativa de custos apresentada pela defesa, na peça 181, visto que, por óbvio, não há que se falar em economicidade do acordo. Saliente-se que, mesmo depois, os serviços deixaram de ser prestados de forma satisfatória, o que motivou nova demanda judicial, ainda em trâmite, como noticia a própria defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro desse contexto, a vistoria realizada na Draga Copacabana por técnicos da autarquia, a convite do Diretor da empresa, Sr. Ricardo Sudaiha, conforme ofício def. 123/124, deve ser visto com reservas.

Inicialmente, cumpre atentar para o histórico de inaptidão da referida draga deveria ter sido levado em conta com maior atenção.

Releva notar, nesse ponto, que da ata da 16ª Reunião Extraordinária do Conselho de Autoridade Portuária dos Portos de Paranaguá e Antonina, realizada em 11.11.2005, juntada também pela própria entidade, constam diversas referências, feitas pelos Conselheiros, acerca da suposta inidoneidade da empresa contratada e do prejuízo resultante do descumprimento do contrato, especialmente, a f. 228, 230 e 234.

Em depoimentos na reunião referida a f. 97 da peça 176, técnicos retrataram seu péssimo estado de conservação, indicando, inclusive, a possibilidade de apreensão pela fiscalização administrativa.

Nesse ponto, aliás, correta a ilação do ilustre Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de que: *“Em outra instância, a mera fiscalização, realizada por técnicos contratados pela APPA, do equipamento de dragagem que seria utilizado na continuidade dos serviços prestados, jamais poderia justificar a decisão administrativa pela retomada do contrato. Uma vez rompido o sinalagma, inerente aos negócios jurídicos bilaterais, com o inadimplemento das obrigações assumidas pela empresa Bandeirantes, seria no mínimo temerário insistir na retomada de qualquer acordo”* (peça 163, f.8).

Tanto são relevantes esses fatos, que a empresa contratada continuou inadimplente, mesmo após o acordo judicial, o que culminou com o não pagamento das prestações mensais finais, a partir de março de 2005.

A própria entidade, em juízo, em nova demanda judicial ajuizada após a celebração desse acordo, aduziu que *“a **Bandeirantes** usou e abusou do contrato de 60 (sessenta) meses celebrado com a APPA no ano de 2000, sempre impondo condições extremamente benéficas para si e gravosas para o Interesse Público”* (f. 249, com grifos no original), referindo, a f. 252, o *“**descaso**”* da mesma empresa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“uma vez que não estava havendo serviço de dragagem realizado a não ser uma ‘enganação’ com a draga Brasil, conforme o relatório elaborado pela Diretoria Técnica” (f. 252, grifos no original).

Evidente, portanto, a previsibilidade do reincidente descumprimento do contrato pela empresa, mostrando-se grave a omissão do administrador público ao promover o pagamento antecipado de serviços não prestados sem as mínimas justificativas e garantias de seu adimplemento.

Contudo, mesmo que por hipótese fosse considerado o resultado da perícia como apto para ensejar a continuidade do contrato, mostra-se absolutamente inadmissível o pagamento referente ao período de inadimplência, com juros moratórios e a ausência de compensação com os prejuízos sofridos.

Nesse contexto, reportando-se aos *“ímorais benefícios à Bandeirantes”* (f. 278), na reconvenção já citada, a APPA, a f. 291 suscitou, de forma enfática, a nulidade do Segundo Termo Aditivo, celebrado em 26.07.2001, *“ao promover uma nula redução de metas de profundidades mínimas a serem mantidas durante a vigência do contrato, violando a legislação pertinente às licitações e contratos administrativos, uma vez que manteve os valores contratuais mensais a serem pagos”* (f. 276).

Acrescenta a mesma petição, a f. 278, que *“As mudanças substanciais nas obrigações (mantendo-se a remuneração mensal) comprometem a lisura do Segundo Termo Aditivo, pois violam os princípios insertos na legislação pertinente à matéria”*, citando, na sequência, os artigos 3º e 65, §2º, da Lei de Licitações.

Ainda na reconvenção à Ação nº 495/2003, a autarquia pleiteou a devolução do valor de R\$ 3.403.955,43 (três milhões, quatrocentos e três mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e três centavos), resultante da repactuação operada pelo terceiro termo aditivo, que alterou a forma de correção, adotando o índice setorial de dragagem da Fundação Getúlio Vargas, em substituição à dolarização, com efeitos retroativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Todas essas circunstâncias, porém, foram solenemente ignoradas pela superintendência da entidade, quando da celebração do acordo judicial.

Absolutamente desconhecida da realidade, portanto, a alegação da defesa, apresentada a f. 511, no sentido de que teria havido *“ganho financeiro sobre o valor não pago e aplicado a favor da APPA”*.

Além do dano ao erário resultante do pagamento de serviços que deixaram de ser prestados, o que por si só afasta a possibilidade de ganho de qualquer natureza, resta evidenciado pela simples análise da planilha de f. 178, que houve um acréscimo muito próximo de R\$1,3 milhão ao montante principal, por ocasião do pagamento do acordo.

Por outro lado, eventuais divergências de interpretação das obrigações contratuais não poderiam, em hipótese alguma, serem tomadas integralmente em desfavor da autarquia quando da celebração do referido acordo judicial para o efeito de, invertendo a lógica de toda a argumentação que vinha sendo defendida pela superintendência, impor à contratante a integralidade do ônus da inadimplência, com o pagamento integral do contrato, inobstante a ausência de prestação de serviços, incluindo-se juros moratórios.

Precisa, nesse aspecto, a análise feita pelo douto Procurador-Geral, a f. 4 do Parecer nº 2023/11: *“É de se destacar que, sucumbindo-se à lógica que governou o ajuste, a Administração dos Portos não só aquiesceu com a postura assumida pela empresa, em evidente prejuízo ao erário, como também reconheceu, tacitamente, sua responsabilidade por eventuais danos causados à contratada – o que, por óbvio, mostra-se absurdo”*.

Nesse ponto, nem mesmo a necessidade de manutenção do contrato, diante da urgência dos serviços de dragagem e das dificuldades de contratação de outra empresa justificam as bases em que se deu a negociação em sede judicial.

Observe-se, inicialmente, que, contrariamente ao que postula a defesa, não há vedação expressa à contratação de empresa estrangeira para esse serviço, visto que, inobstante a preferência por empresa nacional prevista no art. 1º, parágrafo único da Resolução nº 191/04 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ANTAQ, o art. 21 dessa mesma normativa prevê expressamente essa possibilidade, nos seguintes termos:

“Art. 21. A ANTAQ poderá autorizar o afretamento de embarcação de bandeira estrangeira para a prestação de serviço de apoio portuário nos casos especiais de interesse público e de emergência devidamente caracterizados”.

Em corroboração, o inciso II do art. 4º da mesma Resolução prevê essa possibilidade quando *“verificado que as ofertas para o apoio pretendido não atendem os prazos consultados”*.

Mas mesmo que, por hipótese, a exemplo do que foi dito com relação ao resultado da vistoria da Draga de Copacabana, seja tomada como verdadeira essa suposição de impossibilidade material e jurídica de contratação de outra empresa, seja estrangeira ou nacional, a celebração do acordo judicial, nos termos pactuados representa gravíssima irregularidade.

Conforme restou sobejamente comprovado, a entidade simplesmente aderiu às condições impostas pela contratada, que já apresentara reincidente histórico de inadimplência, sem estabelecer qualquer margem de negociação para o ressarcimento dos prejuízos ocorridos, pagando à vista por serviços que deixaram de ser prestados durante, pelo menos 15 (quinze) meses, isto é, de fevereiro de 2003 a junho de 2004, e antecipando recursos por serviços contratados que, novamente, não foram adequadamente prestados.

Tendo-se em conta a relevância dos serviços de drenagem e as deficiências que vinham sendo constatadas, desde a gestão anterior, não se mostra aceitável a conduta do dirigente da entidade.

Nesse ponto não há como ser acolhida a tese de que a administração da autarquia adotou as providências administrativas e judiciais para o saneamento.

O fato de ter proposto reconvenção na ação movida pela empresa contratada, nos autos nº 2306/2005, sob nenhuma hipótese regulariza a conduta do agente público, mas, ao contrário, põe em destaque de forma extrema de dúvida a negligência e o descaso com o erário, quando da celebração do acordo nas bases já indicadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O pagamento antecipado das parcelas do contrato referente aos serviços que deixaram de ser efetuados, no período de fevereiro de 2003 a 15 de outubro de 2003, numa só parcela, no valor de R\$ 6.217.663,95, configura gravíssima violação do **art. 62 da Lei nº 4.320/64**, que estabelece que *“O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”*.

A mesma infração foi cometida nos pagamentos seguintes haja vista que, inobstante a continuidade do inadimplemento, foram eles mantidos até março de 2005.

Agrava a situação o fato de que, no período de 16 de outubro de 2003 a maio de 2004, não vigia o contrato, tendo-se em conta a decisão administrativa tomada pela Portaria 199/03, de promover sua rescisão.

Deixou de ser observada, além disso, na celebração do mesmo acordo, a regra do **art. 66** dessa mesma lei, que prevê a responsabilidade das partes pela inexecução total ou parcial do contrato, combinado com os **arts. 69 e 70** que estabelecem:

*“**Art. 69.** O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados*

***Art. 70.** O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado”*.

Nesse ponto, releva notar que a entidade praticou, ainda, grave ofensa ao **art. 58, IV**, também da Lei nº 8.666/93, que determina a aplicação das *“sanções motivadas pela inexecução parcial ou total do ajuste”*, haja vista que deixou de descontar dos valores a serem pagos, os prejuízos decorrentes do inadimplemento, bem como, de aplicação das sanções da cláusula 17ª do Contrato nº 031-00/APP, referida na letra “d” da reconvenção à ação nº 2306/2005 (f. 297).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A propósito, previa essa cláusula que *“Pela inexecução total ou parcial do contrato, a APPA poderá aplicar as seguintes sanções estabelecidas na Seção II – Das Sanções Administrativas, artigos 86, 87 e 88 da Lei Federal nº8.666/93 e suas alterações:*

I – Advertência;

II – Multa de mora de 0,1% (um décimo de inteiro por cento) por dia útil sobre o valor mensal do contrato, até o máximo de 30 (trinta) dias úteis;

III – Multa de até 1% (um por cento) por mês do valor mensal do contrato, após esgotado o prazo fixado no item anterior;

IV - Suspensão temporária de participação em licitação, ou impedimento de contratar com a administração por prazo não superior a 2 (dois) anos;

V – Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a APPA”.

Também de acordo com a instrução, a APPA deixou de reter o valor de R\$ 1.439.578,94 (um milhão, quatrocentos e trinta e nove mil, quinhentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos), previsto na cláusula 20ª e parágrafo único do mesmo contrato, referente à caução.

Saliente-se que, por ocasião do acordo judicial, inobstante o precedente inadimplemento da contratada e a mácula de inidoneidade já assinalada, não foram exigidas garantias, em evidente ofensa ao disposto no **art. 56, §3º**, da Lei de Licitações.

Numa síntese conclusiva, verifica-se que **o referido acordo judicial afrontou os princípios da moralidade, eficiência e economicidade, além do disposto nos artigos 62 da Lei nº 4.320/64, 56, §3º, 58, IV, 66, 69, 70, 86, 87 e 88 da Lei de Licitações, por ter compreendido o pagamento antecipado, sem garantias, de serviços que deixaram de ser prestados, incluindo-se no valor pago juros moratórios não justificados e índice de reajuste com aplicação retroativa, sem a compensação dos prejuízos sofridos pela APPA por culpa da contratada nem a aplicação de qualquer sanção administrativa prevista no contrato e na Lei de Licitações, com a agravante de terem sido mantidos todos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

esses pagamentos, até março do ano seguinte, mesmo diante da nova situação de inadimplência.

Nessas condições, deve ser mantida, integralmente, a irregularidade apontada na instrução, com base no art. 248, III, do Regimento Interno, condenando-se o dirigente da entidade ao ressarcimento do valor do dano causado, face ao que dispõe o art. 18 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, combinado com o §3º do artigo citado e art. 249 do mesmo Regimento.

Para efeito de liquidação, tendo-se em conta a ausência de qualquer proveito à entidade e à comunidade, o valor da condenação deve compreender a integralidade dos pagamentos efetuados à Empresa Bandeirantes, em relação ao contrato nº 031/00, decorrente do acordo judicial celebrado, conforme valores indicados na planilha de f. 178 (Peça 32, f. 130).

Assim, a condenação deve compreender:

1. o valor de R\$ 6.217.663,95, referente ao pagamento antecipado, por ocasião da celebração do acordo judicial, nos autos nº 495/2003, da 2ª Vara Cível de Paranaguá, referente ao contrato nº 031/00;
2. o valor de R\$ 5.038.251,05, pago em cinco parcelas, de junho a novembro de 2004, decorrente do mesmo acordo judicial;
3. a atualização dos valores, nos termos do art. 420, §1º, do Regimento Interno.

Não merece guarida a tese da defesa, de que a suspensão dos serviços, com o assoreamento do canal implicou em aumento de trabalho.

Releva notar que a obrigação assumida pela contratada era de garantir a manutenção de profundidades, por área, a ser verificada pela APPA, de acordo com a periodicidade prevista na cláusula 9ª do contrato, *“a cada trimestre/semestre, ou aleatoriamente, a critério da APPA”*.

Trata-se, portanto, de uma obrigação de resultado, de natureza continuada, a ser executada mediante campanhas de dragagem, em que o atingimento das metas deveria ser controlado de forma rigorosa e periódica, dada a relevância desses serviços de dragagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, deve-se destacar a falta de critério do administrador ao efetuar, por ocasião do acordo judicial, o pagamento integral de serviços que, durante, pelo menos, os 15 (quinze) meses referidos, de fevereiro de 2003 a junho de 2004, deixaram de ser prestados e que, dada a natureza da prestação, deveriam ter sido executados, de forma inadiável e improrrogável, no período contratado, a fim de garantir as profundidades acordadas e, com isso, viabilizar os serviços no porto.

O pagamento efetuado leva à absurda ilação de que, com a celebração do acordo judicial, o inadimplemento da empresa contratada, durante todo esse período, estaria integralmente sanado e regularizado, apagando-se da memória os vultosos prejuízos sofridos.

O senso comum indica que, no máximo, o valor pactuado, com a retomada do contrato, pago a partir de junho de 2004, nas parcelas mensais de R\$ 635.187,99, seriam suficientes para remunerar a contratada pelos serviços que viria a prestar, quando da retomada da vigência do contrato, compensando-se eventual parcela superior à previsão contratual com os prejuízos causados à contratante, decorrentes do histórico de inadimplência noticiado pela própria APPA.

Dada a intangibilidade do prejuízo decorrente da redução de receita do Porto, decorrente da insuficiente profundidade, o valor integral do acordo judicial deve ser tomado, por esse motivo, como o valor do dano a ser imputado ao Superintendente, ressalvado seu direito à dedução dos valores que a empresa Bandeirantes Dragagens e Construções Ltda. vier a ressarcir à APPA, em decorrência do inadimplemento desse mesmo acordo judicial.

Por esse motivo, deixo de acatar a proposta do Ilustre Procurador-Geral, constante de f. 8 do Parecer nº 2023/11, de abertura de tomada de contas extraordinárias.

Ressalte-se que, diante da impossibilidade de avaliação do prejuízo causado à economia paranaense com um todo, o único parâmetro seguro de quantificação da condenação é o que leva em conta o fato de que, pelo período de fevereiro de 2003 a junho de 2004, diante da inadimplência da contratada, **jamais** poderia ter sido pago o valor correspondente aos serviços que não foram adequadamente prestados, ainda mais, acrescidos de encargos moratórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A abertura da tomada de contas extraordinária, fatalmente, tomaria por base esse valor e, dado o decurso do tempo e dificuldade de tradução dos prejuízos em números objetivos, enfrentaria muitas dificuldades na obtenção de novos parâmetros de aferição, com o grave inconveniente de protelar o deslinde do processo, que aguarda a adequada solução desde o início do exercício de 2005.

Vale acrescentar, em corroboração à imputação de responsabilidade pessoal do gestor, a previsão do inciso II do art. 16 do Regulamento da APPA, já citado, que garante o poder de representação ativa e passiva da entidade em juízo, corroborado, ainda, pela própria tese da defesa, apresentada nos memoriais, que exclui a aplicação do art. 10 do Decreto Estadual nº 3.471/2001 ao caso concreto, na medida em que dispensa a anuência do Governador do Estado para a celebração do referido acordo.

Além disso, face ao que dispõe o art. 248, §6º do Regimento Interno, impõe-se a remessa de cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual, para a adoção das medidas cabíveis.

Quanto à necessidade de integração processual pela empresa beneficiária pelo acordo, suscitada pelo Procurador ELIZEU DE MORAES CORRÊA, releva notar que, no âmbito de atuação desta Corte, não se cogita de litisconsórcio passivo necessário com o particular, beneficiário do ato ilícito que haja concorrido para o dano, mas de litisconsórcio facultativo.

Nesse sentido, aliás, o §3º do art. 248 do Regimento Interno, que regulamenta o §1º do art. 16 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, citado no mesmo Parecer nº 11.597/10, deixa claro que a integração do particular ao pólo passivo do processo não é obrigatória, mas, uma prerrogativa:

*“Nas hipóteses dos incisos III, IV e V, a responsabilidade será pessoal do agente público que praticou o ato irregular, **podendo** o Tribunal de Contas fixar a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado” (sem grifo no original).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apenas como ilustração, vale acrescentar que esse caráter facultativo da eventual citação de corresponsáveis, no âmbito de atuação do Tribunal de Contas, restou expressamente fixado na fundamentação do Acórdão nº 1542/07, do Tribunal Pleno, que, em sede de prejudgado, fixou a forma de responsabilização solidária de agentes políticos na hipótese de percepção de subsídios a maior.

Nesse sentido, o seguinte extrato: “(...) *por não estarem os vereadores, vice-prefeitos e secretários municipais obrigados, em princípio, a prestar contas perante este Tribunal, sua inclusão no pólo passivo em processos de tomada e prestação de contas advém de sua condição de agente político beneficiado pelo ato tido com ilegal, dependente de determinação, em cada caso, por despacho do relator.*”

Acrescente-se que esse **caráter facultativo e não obrigatório**, da citação dos agentes políticos encontra-se subjacente ao próprio conteúdo das decisões do Tribunal de Justiça do Estado, que ensejaram a abertura do presente incidente de Prejudgado.

Ademais, **tendo-se em conta o escopo de atuação dos Tribunais de Contas, ligado, essencialmente, à análise da prestação de contas dos administradores públicos e à reparação de danos ao erário, há que se sopesar, em cada caso, quando da decisão acerca da ampliação do pólo passivo desses processos, a gravidade do prejuízo, o eventual comprometimento à celeridade do julgamento e a efetividade do cumprimento das decisões**”.

Tendo-se em conta o longo lapso temporal decorrido desde a celebração do acordo judicial em referência e o esgotamento da fase instrutória do processo, com a plena elucidação dos fatos indicados pelas Unidades Técnicas, a inclusão da empresa beneficiária no pólo passivo redundaria em desnecessário atraso da tramitação processual, em prejuízo à efetividade das decisões desta Corte.

Acerca do item “**Saldos Bancários – Conciliações Bancárias**”, a irregularidade foi originariamente apresentada nos seguintes termos:

“*Existem sérias divergências entre os saldos dos extratos bancários em 31/12/04 e os saldos apresentados no balancete da APPA, conforme quadro comparativo do item 5.1.*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como a conciliação bancária está sendo feita com atraso, muitos lançamentos e ajustes, inclusive de exercícios anteriores, deixaram de ser realizados antes da conclusão do balancete em 31/12/04.

Existem faturas que continuam pendentes nos controles, mas foram recebidas através de depósito e contabilizadas na receita. Como os depósitos não identificam o nome do depositante, as faturas ficam pendentes até que a empresa numa próxima operação informe o pagamento e apresente cópia do depósito.

As conciliações bancárias devem ser agilizadas, evitando assim distorções entre os saldos existentes nas contas bancárias e o saldos apresentados no balancete de verificação” (f. 19).

Em sua manifestação de f. 431, refere a APPA que, a partir de 2006, iniciou uma nova estratégia de gestão e em 2007 estava rigorosamente em dia com os controles financeiros e contábeis.

A 6ª Inspeção de Controle Externo, contudo, manteve a irregularidade, haja vista que “Apesar das justificativas apresentadas (item 29), a APPA não tomou as providências necessárias, nos exercícios seguintes - 2005 e 2006 para agilizar as conciliações e realizar os ajustes antes da emissão dos balancetes. Desta forma, as demonstrações contábeis, no final do exercício, não espelham a realidade, principalmente com relação ao total de receitas, total de despesas e saldos bancários” (f. 455/456).

Em suas justificativas de f. 512/514, a entidade aduz com relação ao saldo maior apontado, de R\$ 195.263,87, que “são faturas pagas, cauções não identificadas e rendimentos de aplicações que são regularizadas no exercício seguinte após as identificações com os documentos enviados pelo banco”. Acrescenta que “usuários efetuam o depósito sem identificação, ficando a sua fatura inadimplente e quando é comunicada tal situação comprova que efetuou o pagamento através de depósito diretamente na conta bancária, tornando assim, moroso para identificar os créditos”. Menciona, ainda, “penhoras judiciais trabalhistas ‘online’”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com relação às contas bancárias indicadas a f. 36 do anexo 7, aduz, em síntese, que as diferenças referem-se às aplicações do mês de dezembro de 2004, lançadas em janeiro de 2005.

As alegações vieram acompanhadas da documentação constante do anexo 8, a f. 104/255, e foram repetidas pela defesa, na peça nº 181, f. 41.

Em nova análise, a 5ª Inspeção de Controle Externo e a Diretoria de Contas Estaduais reiteraram os pronunciamentos anteriores, pela manutenção desse item como motivo de irregularidade das contas.

Consigna a Inspeção, a f. 518, que *“a maioria das ações adotadas pela APPA – para tentar sanar as irregularidades apontadas – somente foram implementadas três a quatro anos após as recomendações”*.

À exceção da contabilização do saldo da conta corrente nº 21388-8 do Banco do Brasil, que dependia de decisão judicial, correta a análise das Unidades Técnicas desta Corte, que mantém a irregularidade decorrente do atraso na conciliação das demais contas correntes.

Conforme apontado pela própria defesa, algumas dessas conciliações somente foram feitas em 2009, como é o caso da conta nº 24.632-8 do Banco do Brasil, indicadas a f. 212 do anexo 8, no extrato referente ao mês de maio desse ano.

Saliente-se que o fundamento da irregularidade apontada é, justamente, o atraso nessas conciliações e o fato de não terem sido feitos os ajustes necessários antes da conclusão do balancete, em 31.12.2004, conforme apontado no item 7.1.1 dos relatórios da Inspeção de Controle Externo.

As próprias ausências de identificação de depósitos foram apontadas como falhas no sistema, que redundam em *“distorções entre os saldos existentes nas contas bancárias e ao saldo apresentado no balancete de verificação”* (f. 278 do anexo 7).

Em última análise, deixaram de ser observadas normas de contabilidade pública, notadamente, o disposto nos artigos 85, 87, 88, 89, dentre outros, da Lei nº 4.320/64:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 87. Haverá controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública for parte.

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individuação do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial”

Merecem especial relevo os artigos 87 e 88 que tratam, justamente, da obrigação de controle dos ajustes de contratos da administração e da identificação dos credores e devedores, situações essas colocadas em relevo pela fiscalização da inspetoria e que só vieram a ser sanadas com quase seis anos de atraso.

Ressalte-se que esse longo atraso compromete, de forma insanável, a função da contabilidade, de retratar a situação financeira, orçamentária e patrimonial da entidade, motivo pelo qual as medidas adotadas são inaptas para permitir que o descumprimento da lei possa ser convertido em ressalva.

Por esse motivo, não merece aplicação a Súmula nº 8 desta Corte, transcrita pelo Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, DR. ELIZEU DE MORAES CORRÊA, na nota de f. 581, que se refere a hipótese diversa, de impropriedade sanável, assim considerada aquela da qual não tenha decorrido prejuízo financeiro nem gerencial à entidade.

Nessas condições, deve ser mantida a irregularidade.

Por fim, aponta a Inspeção Geral de Controle, o **não atingimento das metas físicas** conforme tabela constante de f. 11, com as metas estabelecidas e a performance de cada uma em termos de realização:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao final, consigna a Unidade Técnica que *“a Entidade deixou de realizar a maioria das metas relativas a obras e investimentos, apesar de possuir dotação orçamentária e recursos financeiros para tal”*.

Apenas em sua última manifestação, a f. 495/503, protocolada em 19.03.2001, a defesa pronunciou-se a respeito.

Alega, em síntese, problemas de licenciamento ambiental (f. 495, 496, 498, 502), falta de repasse de valores pelo Ministério dos Transportes (f. 495), *“modificação do comprimento dos navios containers para metragem acima de 200 metros e calados superiores a 11,50 m”* (f. 497), ausência de previsão no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado – PDZPO quanto à implantação do Distrito Aduaneiro (f. 498), falta de comunicação de sistemas informatizados (f. 498/499), problemas em licitações (f. 499), inadimplência do Governo Federal (f. 499), *“falta de capacidade financeira do consórcio vencedor da licitação”* e subsequentes ações judiciais (f. 499/500); *“opção da administração”* de *“construção de um novo silo público”* (f. 500/501), ausência de viabilização de obras sem cronograma seguro para sua efetivação (f. 501), falta de autorização do CAP (f. 502) e ação judicial movida pela Prefeitura de Paranaguá (f. 503).

Inicialmente, releva notar que a execução das metas em relação às quais a defesa se manifestou, conforme indicado no quadro supra, não foi sequer iniciada no exercício ora em análise, visto que o percentual de realização é de 0 (zero).

Outrossim, da leitura das justificativas apontadas pode-se depreender, sem sombra de dúvida, deficiência no planejamento com relação à definição prévia das condições para execução dos projetos e da análise da viabilidade em obtê-las em tempo oportuno.

Não pode servir de escusa ao administrador público o fato de que determinadas obras, a serem executadas em região de porto marítimo, não podem prescindir de licença ambiental e que, na hipótese de aquisição de bens e contratação de serviços e obras, é obrigatória a observância do respectivo processo licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

São condições por demais evidentes para o início de qualquer projeto e cuja complexidade não pode ser desconhecida pelo agente público, dirigente de autarquia desse porte, seja por ocasião da definição das metas, seja quando da implementação das ações necessárias à sua obtenção.

Nota-se, ainda, que muitas metas deixaram de ser iniciadas por ter se verificado a inviabilidade de determinados projetos, frente a outras opções disponíveis, como foi o caso da modernização do silo horizontal, ou por terem sido apresentados fatos de evidente constatação prévia, como é o caso da falta de comunicação de sistemas em relação à implantação de infraestrutura de informática e de automação.

Vale ressaltar, a propósito, que no julgamento das contas do exercício anterior, de 2003, de responsabilidade do mesmo superintendente, pelo Acórdão nº 3749/06, da Primeira Câmara, em que foi relator o Conselheiro NESTOR BAPTISTA, foi apontada ressalva nesse mesmo sentido, mais especificamente, *“sobre a ineficiência que gerou um superávit financeiro ao se deixar de fazer os investimentos necessários previstos na Lei de Orçamento para o exercício”*, consignando-se, ao final do voto, que *“Essas são mencionadas para evitar-se sua repetição ou reincidência por parte do Administrador responsável”*.

Tendo-se em conta a reincidência apontada nos presentes autos, a determinação indicada na decisão relativa ao exercício anterior, de que se evitasse essa mesma omissão, e, ainda, o disposto no art. 16, §3º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁵, resta configurada a irregularidade.

Diversamente da linha de argumentação traçada pelo Procurador ELIZEU DE MORAS CORRÊA em sua derradeira manifestação de f. 582, referente à aplicação retroativa do dispositivo indicado e da determinação constante do acórdão citado, não se está impondo ao administrador uma *“volta ao passado”*, mas, colocando-se com o necessário relevo a situação de descumprimento das metas físicas, que já havia sido objeto de manifestação anterior desta Corte de Contas.

⁵ “O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, resta impossibilitada a aplicação das multas da Lei Complementar nº 113/2005, haja vista que os presentes autos tratam de fatos anteriores à sua entrada em vigor.

Consigne-se que, pelo Acórdão nº 876/06, do Tribunal Pleno, foram arquivadas, por perda de objeto, as Denúncias autuadas sob nº 5700/04 e 58094/04, referidas peal Inspetoria Geral de Controle, a f. 24.

Face ao exposto, **voto** no sentido de que:

1. Sejam julgadas **irregulares** as contas da APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, relativas ao exercício de 2004, de responsabilidade do Superintendente, Sr. EDUARDO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, com base no art. 248, II e III, do Regimento Interno, pelos seguintes motivos:
 - a) Irregularidades na Dispensa nº 04/04, decorrente da alteração do objeto contratado sem a formalização de aditivos e a adequada fiscalização da execução da obra, resultando no pagamento a maior à empresa contratada, por serviços não prestados, referentes à execução das obras civis para atender à certificação ISPS – CODE (Código Internacional de Segurança de Navios e Instalações Portuárias);
 - b) Falta de regular registro e recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART;
 - c) Ilegalidade e ofensa aos princípios da moralidade, economicidade e eficiência na celebração de acordo judicial com a empresa Bandeirantes Dragagem e Construção Ltda., nos autos nº 495/03, da 2ª Vara Cível de Paranaguá, com pagamentos indevidos, por serviços que não foram satisfatoriamente prestados, com acréscimo dos encargos moratórios, sem aplicação das sanções contratuais nem o desconto dos prejuízos sofridos pela autarquia;
 - d) Divergências entre os saldos dos extratos bancários em 31/12/04 e os saldos apresentados no balancete da APPA;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) Não atingimento das metas físicas relativas a obras e investimentos, referentes a:

- i. Aprofundamento do canal de acesso e bacia de evolução – dragagem;
- ii. Ampliação do cais público a oeste;
- iii. Implantação de terminal público para movimentação de contêineres;
- iv. Implantação de distrito aduaneiro industrial no Porto de Paranaguá;
- v. Concretagem de vias de acesso ao Porto de Paranaguá;
- vi. Implantação de infraestrutura de informática e de automação;
- vii. Implantação de controle de acesso e circuito fechado de TV – operação;
- viii. Construção de moega dupla com tombadores e sistema de pesagem;
- ix. Modernização do silo horizontal da APPA;
- x. Aquisição de equipamentos de infraestrutura portuária;
- xi. Ampliação do cais público acostável;
- xii. Construção do terminal público de fertilizantes;
- xiii. Construção do pátio público carga geral.

2. Diante da ocorrência de **dano ao erário**, nos termos do art. 18 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, combinado com os arts. 248, III, §3º, e 249 do Regimento Interno, **seja condenado o responsável, Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva, ao ressarcimento dos seguintes valores**, conforme cálculos a serem elaborados pela Diretoria de Execuções, nos termos do art. 420, §1º, do mesmo regimento:

- a) R\$ 53.743,35 (cinquenta e três mil, setecentos e quarenta e três reais e trinta e cinco centavos), pagos por serviços não prestados referentes à execução das obras civis para atender à certificação ISPS – CODE, decorrente da irregularidade apontada no item **I.a**, ressalvado eventual direito de regresso do Superintendente contra o arquiteto Augusto Pernetta Carpazano e a possibilidade de, na execução do julgado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serem abatidos da condenação os valores pagos pelo mesmo arquiteto;

- b) R\$ 6.217.663,95 (seis milhões, duzentos e dezessete mil, seiscentos e sessenta e três reais e noventa e cinco centavos), referente ao pagamento antecipado, por ocasião da celebração do acordo judicial, nos autos nº 495/2003, da 2ª Vara Cível de Paranaguá, referente ao contrato nº 031/00, acrescido de R\$ 5.038.251,05 (cinco milhões, trinta e oito mil, duzentos e cinquenta e um reais e cinco centavos), os quais foram pagos em cinco parcelas, de junho a novembro de 2004, decorrentes da irregularidade apontada no item **I.c**, ressalvado o direito à dedução dos valores que a empresa Bandeirantes Dragagens e Construções Ltda. vier a ressarcir à APPA, em decorrência do inadimplemento desse mesmo contrato;

3. Com base no art. 244, §2º, do Regimento Interno, sejam consignadas as seguintes **ressalvas**:

- a) Ausência de regular instituição do controle interno;
- b) Contratação da empresa SEAHORSE Serviços Subaquáticos, sem a observância do disposto no art. 26 da Lei de Licitações;
- c) Falta de autorização governamental para a concessão de aumento salarial;
- d) Contratação do técnico Roger Henri Egfa sem autorização governamental e sem numeração do processo;
- e) Ausência de formalização da prorrogação do contrato com a empresa RM Advogados Associados;
- f) Extrapolação do prazo de vigência das Comissões Permanentes de Licitação;
- g) Ausência de datas, rubricas e assinaturas em alguns editais licitatórios, e à insuficiência dos termos de referência;
- h) Não atendimento a formalidades na Dispensa 007/04;
- i) Insuficiência dos atestados de capacidade técnica da empresa vencedora no pregão 007/04;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- j) Ausência de contrato com empresa especializada em batimetria para executar o monitoramento periódico da profundidade do canal de acesso;
 - k) Não atendimento a formalidades na Dispensa 002/04.
4. Com base no art. 244, §3º, do Regimento interno, **seja imposta determinação** no sentido de que seja observado, com maior rigor, o prazo de vigência das Comissões Permanentes de Licitação e, na elaboração dos processos licitatórios e de dispensa de licitação, os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93.
5. **Seja encaminhada cópia desta decisão:**
- a) Ao Ministério Público Estadual e Federal, face ao disposto no art. 248, §6º, do Regimento Interno para a adoção das medidas que entender cabíveis;
 - b) Ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, em face da omissão apontada no item **I, b**;
 - c) Ao Conselho Regional de Contabilidade – CRC, em face da irregularidade apontada no item **I, d**;
 - d) À Inspeção de Controle Externo atualmente responsável pela fiscalização da entidade, para acompanhamento dos itens objeto de ressalva e determinação;
 - e) Acolhendo a manifestação do Conselheiro Substituto Dr. SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, ao Tribunal de Contas da União, à Comissão de Fiscalização e Controle do Congresso Nacional e à Assembleia Legislativa do Estado.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - Julgar **irregulares** as contas da APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, relativas ao exercício de 2004, de responsabilidade do Superintendente, Sr. EDUARDO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, com base no art. 248, II e III, do Regimento Interno, pelos seguintes motivos:

- a) Irregularidades na Dispensa nº 04/04 decorrente da alteração do objeto contratado sem a formalização de aditivos e a adequada fiscalização da execução da obra, resultando no pagamento a maior à empresa contratada por serviços não prestados, referentes à execução das obras civis para atender à certificação ISPS – CODE (Código Internacional de Segurança de Navios e Instalações Portuárias);
- b) Falta de regular registro e recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART;
- c) Ilegalidade e ofensa aos princípios da moralidade, economicidade e eficiência na celebração de acordo judicial com a empresa Bandeirantes Dragagem e Construção Ltda., nos autos nº 495/03, da 2ª Vara Cível de Paranaguá, com pagamentos indevidos, por serviços que não foram satisfatoriamente prestados, com acréscimo dos encargos moratórios, sem aplicação das sanções contratuais nem o desconto dos prejuízos sofridos pela autarquia;
- d) Divergências entre os saldos dos extratos bancários em 31/12/04 e os saldos apresentados no balancete da APPA;
- e) Não atingimento das metas físicas relativas a obras e investimentos, referentes a:
 - i. Aprofundamento do canal de acesso e bacia de evolução – dragagem;
 - ii. Ampliação do cais público a oeste;
 - iii. Implantação de terminal público para movimentação de contêineres;
 - iv. Implantação de distrito aduaneiro industrial no Porto de Paranaguá;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- v. Concretagem de vias de acesso ao Porto de Paranaguá;
- vi. Implantação de infraestrutura de informática e de automação;
- vii. Implantação de controle de acesso e circuito fechado de TV – operação;
- viii. Construção de moega dupla com tombadores e sistema de pesagem;
- ix. Modernização do silo horizontal da APPA;
- x. Aquisição de equipamentos de infraestrutura portuária;
- xi. Ampliação do cais público acostável;
- xii. Construção do terminal público de fertilizantes;
- xiii. Construção do pátio público carga geral.

CÓPIA

II – Condenar o responsável, Sr. Eduardo Requião de Mello e Silva, ao ressarcimento dos seguintes valores, conforme cálculos a serem elaborados pela Diretoria de Execuções, nos termos do art. 420, §1º, do mesmo regimento, diante da ocorrência de **dano ao erário**, nos termos do art. 18 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, combinado com os arts. 248, III, §3º, e 249 do Regimento Interno:

- a) R\$ 53.743,35 (cinquenta e três mil, setecentos e quarenta e três reais e trinta e cinco centavos), pagos por serviços não prestados referentes à execução das obras civis para atender à certificação ISPS – CODE, decorrente da irregularidade apontada no item **I.a**, ressalvado eventual direito de regresso do Superintendente contra o arquiteto Augusto Pernetta Carpazano e a possibilidade de, na execução do julgado, serem abatidos da condenação os valores pagos pelo mesmo arquiteto;
- b) R\$ 6.217.663,95 (seis milhões, duzentos e dezessete mil, seiscentos e sessenta e três reais e noventa e cinco centavos), referente ao pagamento antecipado, por ocasião da celebração do acordo judicial, nos autos nº 495/2003, da 2ª Vara Cível de Paranaguá, referente ao contrato nº 031/00, acrescido de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.038.251,05 (cinco milhões, trinta e oito mil, duzentos e cinquenta e um reais e cinco centavos), os quais foram pagos em cinco parcelas, de junho a novembro de 2004, decorrentes da irregularidade apontada no item **I.c**;

III - Consignar as seguintes **ressalvas**, com base no art. 244, §2º, do Regimento Interno:

- a. Ausência de regular instituição do controle interno;
- b. Contratação da empresa SEAHORSE Serviços Subaquáticos, sem a observância do disposto no art. 26 da Lei de Licitações;
- c. Falta de autorização governamental para a concessão de aumento salarial;
- d. Contratação do técnico Roger Henri Egfa sem autorização governamental e sem numeração do processo;
- e. Ausência de formalização da prorrogação do contrato com a empresa RM Advogados Associados;
- f. Extrapolação do prazo de vigência das Comissões Permanentes de Licitação;
- g. Ausência de datas, rubricas e assinaturas em alguns editais licitatórios e à insuficiência dos termos de referência;
- h. Não atendimento a formalidades na Dispensa 007/04;
- i. Insuficiência dos atestados de capacidade técnica da empresa vencedora no pregão 007/04;
- j. Ausência de contrato com empresa especializada em batimetria para executar o monitoramento periódico da profundidade do canal de acesso;
- k. Não atendimento a formalidades na Dispensa 002/04.

IV - **Impor determinação** no sentido de que seja observado, com maior rigor o prazo de vigência das Comissões Permanentes de Licitação e, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

elaboração dos processos licitatórios e de dispensa de licitação, os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93, com base no art. 244, §3º do Regimento interno;

V – Encaminhar cópia desta decisão:

- a. Ao Ministério Público Estadual e Federal, face ao disposto no art. 248, §6º do Regimento Interno para a adoção das medidas que entender cabíveis;
- b. Ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, em face da omissão apontada no item **I, b**;
- c. Ao Conselho Regional de Contabilidade – CRC, em face da irregularidade apontada no item **I, d**;
- d. À Inspeção de Controle Externo atualmente responsável pela fiscalização da entidade para acompanhamento dos itens objeto de ressalva e determinação;
- e. Acolhendo a manifestação do Conselheiro Substituto Dr. SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, ao Tribunal de Contas da União, à Comissão de Fiscalização e Controle do Congresso Nacional e à Assembleia Legislativa do Estado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI, SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

Os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HERMAS EURIDES BRANDÃO não acompanharam o voto do Relator (voto vencido).

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.

Sala das Sessões, 9 de junho de 2011 – Sessão nº 21.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CÓPIA