



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 369373/21  
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA  
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO: ALEXANDRE CASTRO FERNANDES, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, EDUARDO SIQUEIRA MORAES CAMARGO, FERNANDO FURIATTI SABOIA, HAMILTON LUIZ BOING, JUVENCIO PIRES TERRA, RAMIREZ COLODEL FIGUEIREDO PEREIRA, RODONORTE - CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS INTEGRADAS S/A, SAMI FARAH JUNIOR, THAIS CAROLINE BORGES LABRE  
ADVOGADO ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ARISTIDES  
PROCURADOR RODRIGUES DO PRADO NETO, BERNARDO STROBEL GUIMARAES, CAIO AUGUSTO NAZARIO DE SOUZA, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA LUCIA SANCHES, YVONE DA SILVA ANDRADE  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 1443/22 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. Fiscalização em pavimentações de rodovias objeto do Contrato de Concessão nº 075/1997, do Lote 5. Deterioração precoce e crescente das BRs 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, evidenciando que a vida útil de 8 anos não será alcançada. Subdimensionamento das soluções de restauração dos pavimentos empregadas pela Concessionária. **Pela irregularidade do objeto**, com expedição de determinação e envio de cópias da decisão ao Ministério Público Estadual e outros órgãos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária apresentada pela 3ª Inspeção de Controle Externo – 3ª ICE, decorrente de fiscalização exercida no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR), em que foi constatada a deterioração precoce e crescente das BRs 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, evidenciando que a vida útil de 8 anos não será alcançada, em desrespeito ao contrato de concessões, no Lote 5, situação que representa descumprimento dos padrões técnicos exigidos no Programa de Exploração Rodoviária – PER, item 1.1.4.1 e 2.4, parte integrante do Contrato nº 075/1997.

Apontou a unidade de fiscalização, em síntese, que *“as pistas de rolamento das BR 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa estão apresentando deterioração precoce e crescente, antes de terem alcançado 4 anos de abertura ao tráfego, evidenciando que as soluções de restauração utilizadas ao longo do contrato não garantem o atingimento da vida útil de 8 anos, em desrespeito ao contrato de concessões, no lote 5”*.

Expôs que, dos 260,6 quilômetros restaurados entre 2016 e 2019, apenas 7,1 quilômetros tiveram o Termo de Recebimento Definitivo expedido pelo DER/PR, ao passo em que os demais trechos têm pendências na emissão do documento, relacionadas à qualidade dos serviços executados, e que mesmo nos trechos que tiveram emitido o aludido termo foi possível constatar o surgimento precoce de defeitos em quantidades acima do esperado para a idade do pavimento.

Destacou que o dano pode ser estimado em R\$ 835.783,44 para cada quilômetro de restauração em pista dupla, totalizando R\$ 217.303.694,40 na data de 18/12/2020 (conforme memória de cálculo constante do Anexo 17).

Apontou na Matriz de Responsabilidades como possíveis responsáveis pela irregularidade: os Srs. Ramirez Colodel F. Pereira, Fiscal do Contrato, e Hamilton Luiz Boing, Supervisor do Contrato de Concessão, aos quais propôs a aplicação individual da multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; e a Concessionária de Rodovias Integradas S/A – Rodonorte e seus prepostos, Srs. Juvêncio Pires Terra, Diretor Presidente de maio/19 a maio/20, Thais Caroline Borges Labre, Diretora Presidente de maio/20 a maio/21, Sami Farah Júnior, Diretor de Operações de maio/19 a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

maio/20, e Eduardo Siqueira Moraes Camargo, Diretor de Operações de maio/20 a maio/21, aos quais sugeriu, individualmente, além da mesma sanção acima, a imputação de multa proporcional ao dano.

Requeru, ainda, que sejam julgadas irregulares as contas dos agentes identificados na Matriz de Responsabilidades e a expedição de determinações ao DER/PR no sentido de que: (i) *“adote as providências cabíveis para promover a imediata compensação ou indenização do dano causado por parte da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – RODONORTE, inclusive determinando com precisão seu valor, estimado por este Tribunal em R\$ 217.303.694,40 na data de 18/12/2020”*; e (ii) encaminhe a este Tribunal *“plano de ação detalhando a forma como será executada a determinação do item anterior”*.

Ao final, requereu o envio de cópia do processo aos seguintes destinatários: (a) Ministério Público Estadual; (b) Comissão formada para o recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná; (c) Controladoria Geral do Estado do Paraná; (d) Ministério da Infraestrutura do Governo Federal; (e) Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; (f) Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL; e (g) Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SEINFRAROD do TCU.

Por meio do Despacho nº 811/21 (peça 36), com fulcro no § 2º, do art. 262 do Regimento Interno, determinou-se o processamento da presente Tomada de contas Extraordinária, oportunidade em que foi determinada a inclusão na autuação e a citação dos interessados indicados na Matriz de Responsabilidades, item 4.1, e no Quadro Resumo, item 4.2, da peça nº 3 (fls. 15 a 23), bem como do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, na pessoa de seu representante legal, para exercício do contraditório e juntada de documentos em relação às irregularidades apontadas.

Na mesma ocasião, diante da gravidade das irregularidades indicadas, da relevância da matéria e da conveniência no compartilhamento das informações apresentadas com vistas ao saneamento das impropriedades descritas, caso efetivamente constatadas, foi desde logo deferido o envio de cópias do processo aos destinatários indicados na peça inicial.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Devidamente citados, apresentaram defesa: a Rodonorte e a Sra. Thais Caroline Borges Labre (em petição conjunta de peças 67 a 71); o DER/PR e o Sr. Hamilton Luiz Boing (em petição conjunta de peças 72 a 74); o Sr. Ramirez Colodel F. Pereira (peças 77 e 78); os Srs. Juvêncio Pires Terra, Sami Farah Junior e Eduardo Siqueira Moraes Camargo (em petição conjunta de peças 83 a 85).

A Rodonorte e a Sra. Thais Caroline Borges Labre, nas razões de peça 68, sustentaram, preliminarmente: que a competência para análise das concessões seria privativa do TCU, e que não seria possível a desconsideração da personalidade jurídica da Concessionária para sancionar seus prepostos em razão da ausência de prova de desvio de finalidade e da falta de competência desta Corte para a adoção da prática. No mérito, defenderam a inadequação do procedimento adotado pela equipe técnica, que haveria lastreado sua avaliação somente em constatações visuais e documentos apresentados pelo DER/PR, indicando que a avaliação deveria haver sido precedida da *“realização de perícia técnica, com estudos de engenharia, elaborados por sujeito competente e detentor das qualificações exigidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA”*. Com base em parecer técnico juntado na peça 71, alegaram: a inconsistência técnica das premissas adotadas pela 3ª ICE; que não há qualquer risco à vida útil dos pavimentos, garantida pelas intervenções necessárias; que a empresa vem tendo dispêndios não programados que excedem as previsões contratuais, em razão do aumento da tolerância legal das cargas transportadas e da ausência de fiscalização do excesso de carga pelo DER/PR, impactando a qualidade das rodovias; e que eventuais defeitos pontuais são usuais e decorrem do uso. Requereram, ao final, a análise das preliminares suscitadas, a exclusão das pessoas físicas do feito, a produção de prova pericial de engenharia e a improcedência da Tomada de Contas.

No mesmo sentido foram as razões defensivas dos Srs. Juvêncio Pires Terra, Sami Farah Junior e Eduardo Siqueira Moraes Camargo, apresentadas na peça 84.

Por sua vez, o DER/PR e o Sr. Hamilton Luiz Boing, nas razões defensivas de peça 73, asseveraram que é prerrogativa da Concessionária o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dimensionamento e a proposição das soluções empregadas na restauração e na manutenção dos pavimentos. No que se refere aos parâmetros adotados relativamente à camada final de pavimento em MRAF (micro revestimento asfáltico a frio), sustentaram que estão de acordo com o PER e são aceitos pelos órgãos rodoviários. Expuseram que a emissão dos termos de recebimento provisório estava contratualmente vinculada à apresentação de relatórios da concessionária, que indicavam a conformidade com o Programa de Exploração Rodoviária – PER, não havendo irregularidade na atuação dos servidores que promoveram o recebimento das obras, cuja conformidade somente pôde ser aferida após a submissão do pavimento ao tráfego e às intempéries. Alegaram que não houve a lavratura dos recebimentos definitivos em grande extensão do pavimento em função do grande número de defeitos constatados pela fiscalização do DER/PR após a emissão dos termos de recebimento provisórios, que evidenciaram o não atendimento aos critérios do PER. Apresentaram extensa planilha contendo o resumo das sanções aplicadas à Concessionária, no período de 2016 a 2021, relacionadas a trechos alvo de obras de manutenção, as quais, somente por desconformidades observadas no pavimento, somam aproximadamente R\$ 150 milhões. Narraram que, no âmbito das atividades visando o encerramento dos contratos de concessão, o DER/PR contratou empresa para auditoria e avaliação das condições estruturais e funcionais dos pavimentos, e que, com base nos laudos a serem fornecidos, terá subsídios para adotar as medidas cabíveis, bem como que eventuais não conformidades relativas aos parâmetros previstos no PER serão objeto de valoração através de rigoroso processo de orçamentação e memória de cálculo com a finalidade de inclusão no processo de haveres e deveres dos contratos de concessão, para o qual, através da Procuradoria Geral do Estado, realizará as atividades necessárias ao pleno ressarcimento e indenizações pertinentes. Requereram, ao final, a improcedência dos achados, sem aplicação de sanções aos agentes públicos e sem expedição de nenhuma recomendação.

O Sr. Ramirez Colodel F. Pereira na defesa de peça 78, apresentou argumentos idênticos aos do DER/PR, sustentando, em acréscimo, a ausência de dolo ou de erro grosseiro em sua atuação, e informando que é portador de cegueira



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do olho direito e de visão subnormal no olho esquerdo, o que dificulta a fiscalização do contrato complexo em discussão.

Em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram remetidos à 3ª Inspeção de Controle Externo, que emitiu a Instrução nº 66/21 (peça 97), em que, após detalhada análise de todas as razões defensivas apresentadas, opinou pela competência deste Tribunal para análise do objeto do processo e para sancionar os dirigentes da Rodonorte, pela desnecessidade de prova pericial e pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária, com a responsabilização da Concessionária de Rodovias Integradas S/A e dos Srs. Juvêncio Pires Terra, Thais Caroline Borges Labre, Sami Farah Júnior e Eduardo Siqueira Moraes Camargo.

Em relação às defesas do DER/PR e dos Srs. Hamilton Luiz Boing e Ramirez Colodel Figueiredo, opinou pelo afastamento de suas responsabilidades, por considerar comprovada a ausência de dolo ou erro grosseiro na atuação da entidade, que aplicou penalidades à Rodonorte em decorrência dos defeitos encontrados nos segmentos.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 47/22 (peça 101), *“corroborar a conclusão alcançada pela 3ª Inspeção de Controle Externo acerca da irregularidade das contas e da necessidade de responsabilização dos agentes por ela indicados, não se opondo à comunicação da conclusão ora alcançada ao Ministério Público Estadual, em complementação ao Ofício n.º 05/21 - DP, e à expedição das determinações sugeridas no documento constante da peça n.º 03 ao DER/PR, cujo atendimento deverá ser objeto de estrito acompanhamento por parte desta Corte”* (fl. 4/5).

**É o relatório.**

### **2. Das preliminares**

#### **2.1. Da competência deste Tribunal para exercício do controle externo relativamente à concessão em exame**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Preliminarmente, cumpre afastar a alegação de incompetência desta Corte de Contas para exame da execução do Contrato nº 075/1997, referente à concessão do Lote 5 do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná.

Sustentaram a Rodonorte e os Srs. Juvêncio Pires Terra, Thais Caroline Borges Labre, Sami Farah Júnior e Eduardo Siqueira Moraes Camargo que o programa de concessões é materialmente federal, tendo em vista que os bens públicos em questão pertencem à União, de modo que os questionamentos referentes ao tema deveriam ser processados perante a Justiça Federal e o Tribunal de Contas da União, o que seria demonstrado pela própria proposta de encaminhamento de cópias dos autos a órgãos federais.

Não obstante os argumentos apresentados, bem expôs a unidade de fiscalização que a administração e a exploração das rodovias e trechos federais integrantes do Lote 5 foi delegada ao Estado do Paraná quando da celebração Convênio de Delegação nº 006/96, o qual, por meio do DER/PR, firmou o contrato de concessão ora exame, sendo de sua responsabilidade realizar o acompanhamento e a fiscalização de sua execução e adotar as medidas para assegurar o atingimento de suas metas.

Assim, por se tratar de bens sob a administração do Estado do Paraná e do DER/PR, resta evidente a submissão do contrato de concessão à competência fiscalizatória deste Tribunal de Contas, como já reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 346/2012 – Plenário, o qual inclusive atua em cooperação com esta Corte na sua fiscalização.

Não bastasse isso, ressaltou a unidade de fiscalização que o Lote 5 do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná inclui segmentos de rodovias estaduais (como, aliás, reconhecem as manifestações defensivas de peça 68, na fl. 6, e de peça 84, na fl. 6), de modo que o contrato de concessão também abrange bens de titularidade do Estado do Paraná, tornando incontestes, portanto, a competência desta Corte de Contas Estadual para sua fiscalização.

A fim de esgotar o tema, e considerando a precisão e profundidade da análise da matéria realizada pela 3ª Inspeção de Controle Externo, vale



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transcrever a seguinte passagem da Instrução nº 66/21 (peça 97), que passa a integrar a presente fundamentação:

Os argumentos levantados não procedem. Em que pese os bens originariamente serem de titularidade da União, a administração e a exploração das referidas rodovias e trechos foi delegada ao Estado do Paraná quando da celebração dos convênios de delegação.

Ainda que os referidos convênios não tenham repassado a titularidade dos bens, o Estado do Paraná, por meio do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná – DER/PR, contraiu obrigações, atribuições e responsabilidades, inclusive a de instaurar procedimento licitatório, celebrar os contratos para outorga das concessões, assim como acompanhar o programa de concessão das rodovias e dos trechos delegados.

Assim, o contrato de concessão, ora discutido, foi firmado pelo Estado do Paraná, por meio do DER/PR, sendo de sua responsabilidade o acompanhamento e a fiscalização em relação à execução (Cláusula XXIII, “a”, do contrato nº 75/1997), devendo ainda, como obrigação contraída diante da formalização do convênio de delegação, assegurar o atingimento de suas metas conforme o programa previamente aprovado (cláusula quarta, item 1, II e item 2, I e IV do convênio de delegação).

Inclusive, a jurisprudência reconhece essa atribuição ao DER/PR:

TRF-4 - AGRAVO DE INSTRUMENTO AG  
50571413920204040000 5057141-39.2020.4.04.0000 (TRF-4)  
Jurisprudência • Data de publicação: 28/04/2021  
ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE RODOVIA FEDERAL.  
TARIFAS DE PEDÁGIO. REVISÃO E REAJUSTE ANUAL.  
(IR)REGULARIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. 1. Na  
delegação da gestão das rodovias federais, situadas no Estado  
do Paraná, foi fixada a competência do Departamento de  
Estradas de Rodagem do Paraná (DER/PR) para a fiscalização  
das concessões.

Ainda que a Constituição da República não tenha determinado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

expressamente o rol de competências dos Tribunais de Contas dos Estados, como o fez para o Tribunal de Contas da União - TCU, seu art. 75 assegura que as regras aplicáveis à Corte de Contas Federal são extensivas aos Tribunais de Contas Estaduais, observando assim o princípio da simetria<sup>1</sup>.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Assim, todas as competências atribuídas pela Carta Magna ao TCU também as são para as Cortes Estaduais, conforme se verifica também na Constituição Estadual:

### Constituição da República

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

---

<sup>1</sup> O Princípio da Simetria determina que deve existir uma relação de paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e os demais entes federativos. Assim, os Estados tanto quanto possível, no exercício das suas competências, devem adotar os modelos normativos constitucionalmente adotados pela União.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

### Constituição do Estado do Paraná

Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica, ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo de até trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

Diante disso, a Lei Orgânica deste Tribunal tem estabelecidas as competências e a jurisdição a que abrange:

### Lei Orgânica do TCE/PR

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Art. 3º A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso III, do art. 1º, desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelos

V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições e prestem serviços de interesse público ou social, bem como, as que se vinculem ao Estado ou ao Município no regime de colaboração, incluídas as que formalizaram acordos de Parceria Público Privada, Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos e

Organizações Cíveis de Interesse Público;

VI – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei ou pela natureza dos recursos, bens e valores públicos envolvidos;

Art. 29. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa praticada pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, conforme previsto nesta lei, no Regimento Interno ou nos demais atos normativos expedidos pelo Tribunal de Contas, competindo-lhe, para tanto, em especial:

IV – fiscalizar a execução de termos de parcerias, contratos de gestão, concessões, permissões, parcerias público privadas e instrumentos congêneres.

Assim, considerando que o Estado do Paraná e o DER/PR são partes no contrato de concessão e que os bens, objetos de exploração pela concessionária, estão sob a administração do Estado do Paraná por meio do convênio de delegação. Ainda, considerando a atribuição que o Estado do Paraná e o DER/PR contraíram com a celebração do convênio de delegação a obrigação de assegurar o atingimento das metas no programa de exploração das rodovias, bem como se submeterem à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCEPR, esta Corte de Contas tem a competência necessária para realizar procedimentos de fiscalização sobre os contratos de concessão das rodovias pedagiadas do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná.

Além disso, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) no relatório adotado como fundamento para o julgamento do Acórdão nº 346/2012 - Plenário TCU, reconheceu que o TCE-PR tem competência concorrente para fiscalizar o contrato de concessão.

Cabe observar a subsunção de competência concorrente por parte do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), para exercer a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial dos presentes contratos de concessão rodoviária, sob o aspecto da legitimidade, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia, em decorrência desses convênios.<sup>2</sup>

Tanto é esse o entendimento, que tão logo iniciou a análise do referido julgado (Ac.346/2012), a antiga 1ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid-1), remeteu diligências junto ao Ministério dos Transportes, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER/PR) e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) para apurar a situação das concessões das rodovias do Paraná.

Esse entendimento é compartilhado por ambos os Tribunais, tendo a Corte do Estado do Paraná instituído uma Comissão Especial<sup>3</sup> para auxiliar na fiscalização dos contratos das rodovias pedagiadas, em que um dos principais objetivos do trabalho é verificar se todas as obras previstas nos contratos originais, aditivos, acordos de leniência e decisões judiciais definitivas, serão efetivamente executadas pelas empresas até o final da vigência da concessão<sup>4</sup>.

Para dar andamento aos trabalhos, em maio deste ano,

---

<sup>2</sup> Acórdão nº346/2012 – Plenário/TCU.

<sup>3</sup> Portaria nº 582/21 – TCEPR.

<sup>4</sup> O resultado de todo esse trabalho estará reunido em um Relatório Final de Avaliação. Esse documento conterá as principais informações sobre o encerramento dos contratos, o cumprimento dos parâmetros contratuais por parte das concessionárias, além de eventuais propostas de sanções administrativas aos responsáveis. O relatório será julgado pelo Tribunal Pleno do TCE-PR. <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/comissao-do-tce-pr-que-fiscalizara-fase-final-dos-contratos-de-pedagio-se-reune-com-tcu/9035/N>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

representantes da referida comissão e servidores do TCE-PR se reuniram virtualmente com o titular da Secretaria do Tribunal de Contas da União no Paraná, e representantes da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, sediada em Brasília. Ou seja, a atuação de uma Corte não exclui a atuação da outra, ao contrário, há na verdade cooperação.

Dessa forma, a proposta de encaminhamento dos autos para conhecimento de órgãos federais, deferida pelo Relator<sup>5</sup>, não desabona ou descaracteriza a competência deste Tribunal para fiscalizar a atuação e a eficiência e regularidade da execução do contrato de concessão nº 75/1997.

À título de complementação, insta esclarecer que no âmbito do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná, inclusive no Lote 5, há segmentos de rodovias Federais e Estaduais, compondo trechos de acesso e rodovias principais. Assim o referido contrato de concessão restou por abranger bens de titularidade tanto da União quanto do Estado do Paraná.

Por fim, é de se ressaltar que embora as rodovias tenham a titularidade da União, os usuários que nelas trafegam em sua maioria são cidadãos paranaenses, resultando no interesse e atuação desta Corte de Contas Estadual.

Dessa forma, verifica-se que os argumentos (ii), trazidos pela defesa, não procedem.

Na sequência (iii), alegam que a previsão constitucional e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União explicitam a competência privativa do TCU para fiscalizar, analisar e decidir acerca do equilíbrio econômico das concessões, vinculando as discussões acerca do equilíbrio econômico-financeiro das concessões que integram o Anel de Integração ao preceito que estipula a competência do TCU. Que não há normativa desta Corte que lhe determine como atribuição tratar de programa de concessão materialmente federal ou imiscuir-se no modo pelo qual é explorado bem público federal, tampouco os termos do Convênio de Delegação

---

<sup>5</sup> Despacho nº 811/21 – GCIZL (peça nº 36).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preveem algo nesse sentido. Afirmar ainda que não há qualquer viabilidade de suscitar a existência de competências concorrentes entre ambas as Cortes de Contas visto que matéria de execução contratual não pode haver duplicidade de entendimentos sobre o mesmo tema, acerca de o contrato estar ou não equilibrado.

Os argumentos não são passíveis de afastar a competência desta Corte de Contas. Em relação à questão de que o programa de concessão é materialmente federal, que as rodovias são bens federais e que não existe previsão constitucional para este TCEPR analisar essas questões, conforme já rebatido acima, tanto o convênio de delegação quanto o próprio contrato de concessão, possibilitam que o TCEPR exerça as atribuições determinadas na Carta Magna da República e na Constituição Estadual, como também na Lei Orgânica da própria Corte. Ainda que os bens públicos sejam de titularidade originária federal, ao Estado do Paraná/DER foi atribuída por delegação a administração desses bens, o que lhe gerou explicitamente obrigações em relação à exploração das rodovias. Diante dessas obrigações, bem como o Estado/DER estarem submetidos à jurisdição desta Corte de Contas estadual, resta caracterizada a competência do TCEPR.

Ademais, no que se refere à alegação de que o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão das rodovias federais é de competência privativa do TCU e da Justiça federal e que esse é o entendimento da jurisprudência brasileira, embora não se possa afirmar que a questão esteja definitivamente decidida<sup>6</sup>, importante destacar que o apontamento efetuado por esta unidade técnica não se refere ao equilíbrio econômico financeiro desses contratos.

O objeto desta Tomada de Contas Extraordinária trata de questões de eficiência, efetividade e cumprimento das obrigações contraídas pela concessionária. Ou seja, questões que versam sobre execução contratual ligadas às condições das rodovias e trafegabilidade, vez que as características técnicas a serem observadas nas pistas de rolamento não estão sendo respeitadas, resultando num ciclo de vida

---

<sup>6</sup> Autos nº 1017413-33.2017.4.01.3400 pela 6ª Vara Federal de Brasília, liminar concedida em 14/02/2020, porém sem acórdão definitivo, até o momento. Acesso em 29/09/2021.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

útil do pavimento inferior aos 8 anos estipulados pelo PER.

Ainda que isso possa afetar o equilíbrio econômico financeiro do contrato, a questão desta TCE está relacionada à execução contratual ineficiente por parte da concessionária, possibilitada pela fiscalização e atuação inadequada por parte do DER, gerando os efeitos apontados na Tomada de Contas: desconforto e prejuízo aos usuários pagantes das tarifas dos trechos avaliados, impacto nas futuras concessões e prejuízos ao patrimônio público, considerando que os trechos serão entregues em qualidade inferior aos parâmetros especificados no PER.

Assim, ainda que se cogite que seja competência privativa do TCU a análise do equilíbrio econômico financeiro das referidas concessões, não haverá duplicidade de entendimento no que se refere a esse tema, vez que o objeto ora questionado refere-se a outro tema, qual seja, execução contratual ineficiente por parte da concessionária, possibilitada pela fiscalização e atuação inadequada por parte do DER.

Nesses termos, resta afastada a preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

### **2.2. Da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica por este Tribunal de Contas**

Como segunda preliminar, a Rodonorte e os Srs. Juvêncio Pires Terra, Thais Caroline Borges Labre, Sami Farah Júnior e Eduardo Siqueira Moraes Camargo alegaram que não seria possível a este Tribunal desconsiderar a personalidade jurídica da empresa para efeito de sancionamento de seus gestores e responsáveis técnicos, vez que isso somente poderia ser feito pelo Poder Judiciário, bem como por não estarem presentes as hipóteses autorizadoras da medida.

Não assiste razão à defesa, na medida em que a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica<sup>7</sup> acerca da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica e de responsabilização direta de sócios, gestores e

---

<sup>7</sup> Por todos, cita-se os Acórdãos nº 1412/06 – Tribunal Pleno e 2586/2015 – Primeira Câmara.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsáveis técnicos de empresas contratadas pela administração pública no âmbito dos processos por ela apreciados, motivo pelo qual a preliminar dever ser afastada.

Sem prejuízo do afastamento da preliminar, observo desde logo que a relevância da discussão restou bastante enfraquecida nos presentes autos, diante do afastamento da proposta de aplicação de sanções aos gestores da Concessionária, conforme se abordará adiante, na análise de mérito.

### 3. Do mérito

No mérito, acompanhando os opinativos uniformes da 3ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, a presente Tomada de Contas Extraordinária deve ser julgada **procedente**, com a consequente **irregularidade** de seu objeto, divergindo, apenas, quanto à imposição das sanções sugeridas.

Inicialmente, contudo, é imprescindível destacar a importância da presente Tomada de Contas Extraordinária, que não apenas identificou a deterioração precoce dos pavimentos e a insuficiência das soluções de restauração utilizadas para garantir a vida útil de 8 anos de toda a extensão dos 260,6 quilômetros de rodovias restaurados entre 2016 e 2019, como serviu de estímulo à ampliação das medidas adotadas pelo DER/PR para sancionar a Concessionária e para providenciar as avaliações técnicas necessárias para o futuro ressarcimento dos prejuízos causados.

Oportuno enaltecer, também, a qualidade do trabalho desenvolvido pela 3ª Inspeção de Controle Externo nestes autos, em que, além de relatar, com precisão e objetividade, as irregularidades constatadas e as defesas apresentadas, esmerou-se em rebater, individualmente e exaustivamente, cada um dos argumentos defensivos formulados, o que se reflete no amplo aproveitamento dos fundamentos apresentados na sua manifestação conclusiva como partes integrantes da presente decisão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como relatado na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária (peça 03), o Contrato de Concessão previa a realização de restaurações nos pavimentos em ciclos de 08 (oito) anos, as quais deveriam garantir sua vida útil para o ciclo seguinte, de igual duração.

No entanto, constatou a unidade de fiscalização, com base, principalmente, em inspeções de campo e nos diversos autos de infração lavrados pelo DER/PR, que houve o surgimento precoce e crescente de defeitos facilmente visíveis, em quantidade substancial e acima do esperado para a idade dos pavimentos (inferior a 4 anos), demonstrando o comprometimento de suas vidas úteis, acarretando severos impactos negativos: para futuras concessões, que terão custos maiores para fazer frente às restaurações; para o patrimônio público, que receberá trechos com qualidade e vida útil inferiores às esperadas; e aos usuários pagantes dos trechos avaliados, com o desconforto e as interrupções de fluxo decorrentes de estradas de qualidade inferior à correspondente à tarifa paga.

Como relatado, a Rodonorte e os Srs. Juvêncio Pires Terra, Thais Caroline Borges Labre, Sami Farah Júnior e Eduardo Siqueira Moraes Camargo, além de defenderem a adequação das soluções empregadas, a inoccorrência de deterioração precoce dos pavimentos restaurados e a ausência de risco à sua vida útil, sustentaram a inadequação do procedimento adotado pela equipe técnica da 3ª Inspeção de Controle Externo, sob o fundamento de que seria insuficiente a avaliação com base apenas em constatações visuais e em documentos apresentados pelo DER/PR, quando deveria haver sido precedida de *“realização de perícia técnica, com estudos de engenharia, elaborados por sujeito competente e detentor das qualificações exigidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA”*.

Por sua vez, não apenas a unidade técnica comprovou que os trabalhos de fiscalização desenvolvidos estavam embasados em normas e premissas técnicas adequadas de auditoria e engenharia, e tiveram natureza pericial (pois contaram com a participação de engenheiro devidamente habilitado perante o CREA, integrante do quadro efetivo deste Tribunal, e com o acompanhamento de representantes técnicos da Rodonorte e do DER/PR), como demonstrou, com base



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em registros fotográficos e nas demais provas documentais, que os defeitos encontrados eram de tamanha evidência, e em número e difusão tão elevados, que restou desnecessária a realização de uma perícia mais aprofundada meramente para constatar a deterioração precoce de todos os pavimentos restaurados e o não atingimento de sua vida útil, sem prejuízo, evidentemente, da necessidade de futura análise mais aprofundada para efeito de determinação precisa do dano, ao término da concessão.

Soma-se a isso, ainda, que o laudo técnico produzido pela Rodonorte e juntado na peça 71 acabou por confirmar tanto a redução da vida útil dos pavimentos de 8 para 6,9 anos e sua deterioração precoce, quanto a causa da irregularidade constatada e seu conhecimento pela Concessionária, consistente no subdimensionamento das soluções de restauração utilizadas nos pavimentos, que não levaram em conta o aumento da tolerância legal das cargas transportadas e as peculiaridades das rodovias em que foram executadas, quando a própria Concessionária era a única contratual e legalmente obrigada a considerar, em suas soluções, as alterações promovidas pela legislação e pelos órgãos rodoviários e o real perfil do tráfego circulante nas vias por ela exploradas.

Transcreve-se, a seguir, a minuciosa análise de mérito realizada pela 3ª Inspeção de Controle Externo, cujos fundamentos passam a integrar a presente decisão (grifos no original):

Passa-se à análise dos argumentos de mérito trazidos pela defesa.

Sob o título “equivocos metodológicos encampados na Proposta de Tomada de Contas Extraordinária”, (viii) a defesa faz afirmações equivocadas na tentativa de desqualificar o trabalho de auditoria do qual resultou a presente Tomada de Contas. As referidas alegações, além de desvirtuar a verdade e os apontamentos realizados, tratam como “**especulativo**”<sup>8</sup> o trabalho e as conclusões a que chegaram os técnicos deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, evocando suposta **falta de “fundamento técnico idôneo”**<sup>9</sup>, bem como acusando a 3ª. Inspeção de Controle Externo de incorrer em

---

<sup>8</sup> Parágrafo 61.

<sup>9</sup> Parágrafo 58.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**“equivoco metodológico”<sup>10</sup>. Acusam ainda os auditores de desprezarem “o estado da arte no que se refere à análise de pavimentos, exclusivamente a partir de “golpes de vista”<sup>11</sup> e de “análise documental”; e que a TCE “se fia numa coleção de presunções que desprezam aspectos elementares exigidos de qualquer análise relativa à avaliação técnica de pavimentos”<sup>12</sup>, que usa de “opinião leiga, divorciada de qualquer consistência técnica”<sup>13</sup>; que “a metodologia de quantificação dos danos utilizada, ela é absolutamente inconsistente, sendo verdadeiramente imprestável para qualquer finalidade”<sup>14</sup>; e “que ignoram a necessidade de uma análise técnica de engenharia”<sup>15</sup>.**

Cabe esclarecer que os trabalhos de auditoria desenvolvidos por esta unidade técnica, quando envolvem obras de engenharia, são realizados com a participação de profissionais habilitados. O auditor Pedro Paulo Piovesan de Farias, signatário da TCE em questão, é Engenheiro Civil e, portanto, goza das prerrogativas legais para debater o assunto em tela, por ser detentor das qualificações exigidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA. Todas as análises que levaram às conclusões do trabalho em questão foram realizadas segundo as normas técnicas e conhecimentos de engenharia.

Ao contrário do que afirmam os que se defendem, os apontamentos constantes da TCE têm caráter eminentemente técnico de engenharia, consideram o “estado da arte” da matéria de pavimentação e estão fundamentados em análises documentais e de campo.

Então não se trata de “opinião leiga” e, ao contrário do que pretendia fazer crer a defesa, tem suficiente consistência técnica.

[...]

---

<sup>10</sup> Parágrafo 58.

<sup>11</sup> Parágrafo 60.

<sup>12</sup> Parágrafo 63.

<sup>13</sup> Parágrafo 71.

<sup>14</sup> Parágrafo 70.

<sup>15</sup> Parágrafo 85.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante às inspeções visuais (ix), é inaceitável a tese da defesa, que afirma ser “impossível apreciar e julgar a adequação ou inadequação de uma obra e/ou projeto de engenharia a partir de ‘constatações visuais’ ou de levantamento documental,”<sup>16</sup> afinal os projetos de engenharia são grafados em documentos e as obras, quando executadas, são elementos visíveis e consequentemente passíveis de avaliação visual.

É sabido, principalmente pelos profissionais da engenharia, que existem muitos tipos de ensaios de campo e de laboratório para comprovarem o atingimento ou não de parâmetros técnicos estabelecidos para medir a conformidade de algumas características físicas. No entanto, tais ensaios são tão mais necessários quanto maior for a qualidade visível que os pavimentos apresentam. Em outras palavras, em uma pista aparentemente lisa e plana, isenta de defeitos visíveis à vista desarmada, não é possível aferir parâmetros como irregularidades longitudinais ou transversais, por exemplo, sem o uso de instrumentos.

Contudo, no caso em questão, a condição é diametralmente oposta. Tantos são os defeitos visualizados (inclusive de dentro de um carro em movimento, na velocidade de 80 km/hora) que não são necessários equipamentos para constatar o óbvio. Mesmo assim, a 3ª. ICE estudou profundamente o problema, buscando suas eventuais causas e fundamentando cada evidência em critérios estabelecidos na legislação, normas técnicas e no contrato e seus anexos.

Fazendo um paralelo, é razoável interditar um edifício caso se visualizem rachaduras em sua estrutura, na intenção de proteger seus usuários da ocorrência de danos pessoais e materiais. Não é necessário usar equipamentos para detectar a ruína iminente de uma estrutura que está visivelmente prestes a desabar.

No caso dos pavimentos asfálticos em questão, os fatos acontecem de maneira similar. Isso porque o pavimento se constitui em parte da estrutura da rodovia, com a diferença de que a ruína de tal estrutura,

---

<sup>16</sup> Parágrafo 58.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao criar buracos e outros defeitos também causam danos aos usuários. Neste caso, que envolve rodovias, painéis e ondulações excessivas nas pistas podem demandar dos motoristas repentinas mudanças de trajetória e causar acidentes, por exemplo. Danos materiais podem, da mesma forma, ser causados quando as rodas dos veículos caem em buracos ou colidem violentamente contra suas bordas.

O colapso iminente da estrutura da obra rodoviária é provado, neste caso, visualmente, pelo excesso de defeitos que, como apontado pela 3ª. ICE, e corroborado pelo DER/PR em sua defesa (peça nº 73), surgem de “maneira difusa e recorrente” nessas estradas.

Então as constatações visuais são, sem dúvida, instrumento para avaliar as condições físicas de qualquer obra. Destaque-se que há, inclusive, normas do DNIT para “Avaliação objetiva da superfície de pavimentos flexíveis e semi-rígidos” (DNIT 006/2003-PRO); “Levantamento para avaliação da condição da superfície de subtrecho homogêneo de rodovias” (DNIT 007/2003-PRO) o “Levantamento Visual Contínuo para avaliação da superfície de pavimentos” (DNIT 008/2003-PRO); “Avaliação subjetiva da superfície de Pavimentos flexíveis e semi-rígidos (DNIT 009/2003-PRO)”<sup>17</sup>, apenas para citar alguns exemplos de análise visual. Então, é possível apreciar e julgar a adequação ou inadequação de uma obra e/ou projeto de engenharia a partir de “constatações visuais”.

Além disso, a inspeção física é um procedimento de auditoria que permite analisar as condições físicas de algo que se está auditando, no caso, as condições das rodovias. Esse procedimento, além de usual em auditorias, está disposto na Resolução nº 42/2013 que instituiu as Normas de Auditoria Governamental do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Os defendentes afirmam que “além das ‘constatações visuais’”, a Inspeção se valeu de documentação e informações fornecidas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER. A partir dessas informações – de caráter estritamente

---

<sup>17</sup> Visualizado em 27/10/2021: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-normas/coletanea-de-normas/procedimento-pro>.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

documental – afirma constatar que ‘mesmo em segmentos restaurados que possuem Termo de Recebimento Definitivo, teria havido surgimento precoce de defeitos em quantidade acima do esperado para a idade daqueles pavimentos’, o que comprometeria a sua vida útil prematuramente em todas as extensões das vias.” (parágrafo 56)

Existe equívoco na explanação trazida pela defesa, visto que não é isso o que está escrito na TCE, no item 3.1, da página 6, da peça 3, destes autos que aponta:

As pistas de rolamento das BR 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa estão apresentando deterioração precoce e crescente, antes de terem alcançado 4 anos de abertura ao tráfego, evidenciando que as soluções de restauração utilizadas ao longo do contrato não garantem o atingimento da vida útil de 8 anos, em desrespeito ao contrato de concessões, no lote 5.

Dos 260,6 Km restaurados entre 2016 e 2019, nos segmentos das rodovias em questão, apenas 7,1 km tem Termo de Recebimento Definitivo expedido pelo DER/PR, os demais trechos tem pendências quanto à qualidade dos serviços executados, em especial por existir grande quantidade de defeitos nas pistas, que surgem de maneira difusa e recorrente, fato que impede seu recebimento.

A relação detalhada dos segmentos restaurados, relacionados com as datas de execução das obras e os respectivos defeitos já encontrados, está no Anexo 15.

Mesmo nos segmentos que possuem Termo de Recebimento Definitivo, foi evidenciado o surgimento precoce de defeitos em quantidade acima do esperado para a idade daqueles pavimentos, levando a concluir que as vidas úteis (que deveriam ser de oito anos) estão comprometidas, em todas as extensões das estradas que são objeto deste trabalho.

As constatações de existência de deterioração precoce dos pavimentos também são evidenciadas pela comprovação de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

utilização do TSD, em ensaios feitos pelos fiscais do DER, na BR 373 (Anexo 3); pela tentativa de correção do IRI, com utilização de Gap Graded (Anexo 5); e pelos autos de infração por haver IRI maior que 2,5m/km, em segmentos nos quais houve restauração recente (Anexo 6).

Convém agregar, ainda, o fato de existir também substancial quantidade de defeitos facilmente visíveis nas pistas, nos acostamentos, nos dispositivos de drenagem (o que contribui para acelerar a degradação do pavimento) e na sinalização. Tal situação foi percebida nas inspeções de campo (ver fotografias no Anexo 4 e nos Anexos 22 a 296) e, também, nos Autos de Infração emitidos pelo DER, contemplando alguns dos segmentos em análise (ver Anexos 11 a 14).

A situação apontada representa descumprimento dos padrões técnicos exigidos no PER, item 1.1.4.1 e 2.4.

Em sua explanação equivocada, a defesa tenta minimizar o problema, induzindo o leitor a acreditar que, somente pelo fato de existirem as condições que demonstram a deterioração precoce dos pavimentos nos trechos que tiveram “Recebimento Definitivo”, a 3ª. ICE teria concluído que as pistas não alcançarão os oito anos de vida útil.

No entanto, a leitura completa da condição explanada de forma objetiva e alicerçada em **evidências acostadas em 25 anexos nestes autos**, deixa clara a gravidade da situação, que abarca todos os segmentos rodoviários em questão e não somente 7,1 km dos 260,6 km analisados.

Nesta mesma linha, tenta fazer crer que as análises feitas pelos técnicos deste TCE-PR teriam sido “estritamente documentais”, o que não condiz com a verdade, vez que além da documentação fornecida pelo DER/PR, como já afirmado acima, foi utilizada a técnica de inspeção física que trata da comprovação visual das condições das rodovias (ver evidências fotográficas tomadas em inspeções de campo, no Anexo 4 e Anexos 22 a 29).

Tendo em vista o exposto, está claro que a TCE está fundamentada em análises técnicas de auditoria e de engenharia, que envolvem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tanto inspeções visuais quanto documentais e, ainda, que a gravidade da situação abrange todas as rodovias analisadas (260,6 km) e não somente os segmentos que têm termos de recebimento definitivo.

A defesa traz ainda que (x) “ao fim, a Inspetoria afirma que as intervenções em caráter de manutenção e reparação no pavimento asfáltico realizadas pela RODONORTE não seriam capazes de assegurar o atingimento do ciclo de vida útil de 8 anos exigido contratualmente”. (parágrafo 57)

Novamente uma explanação equivocada dos fatos e que pode induzir o leitor ao erro de interpretação dos apontamentos efetuados na TCE em questão. Isto porque, diferente do que afirma a defesa, é assim que está escrito na PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO, na página 12 da peça 3, redigida pelos técnicos do TCE-PR:

Diante da deterioração precoce das BR 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, evidenciando que as soluções de restauração utilizadas pela concessionária não garantem vida útil de 8 anos [...]. (não está sublinhado no original)

Não se falou, na TCE, em reparação do pavimento como causa do problema, mas sim nas obras de RESTAURAÇÃO dos pavimentos. A restauração é o tipo de obra utilizada, dentro do ciclo de manutenção das rodovias, com o objetivo de resgatar as condições originais da via, quando esta chega à fase final de sua vida útil, preparando o pavimento para suportar o tráfego por mais um período (oito anos, no caso em tela, como determina o PER). São essas obras de restauração que não garantem o atingimento da vida útil de oito anos, visto que as pistas restauradas já contêm quantidade excessiva de defeitos.

Os trabalhos de manutenção e de reparação têm sido feitos para consertar momentaneamente as pistas, mas não são suficientes para deter o avanço da deterioração precoce do pavimento.

Em outras palavras, o objeto de apontamento desta unidade técnica tem relação com a quantidade excessiva de reparos dos pavimentos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocorridos diante da utilização inadequada de soluções de restauração que não asseguram o atingimento da vida útil das rodovias.

Dessa forma, não prosperam as alegações da defesa.

A defesa acrescenta, no parágrafo 61 da peça 68, que (xi) “salta aos olhos o caráter especulativo dos pressupostos invocados para requerer a instalação da Tomada de Contas: - **Possível** dimensionamento inadequado das soluções de pavimentação realizadas pela Concessionária; - **Possível** execução e controles deficientes da realização das obras;- Fiscalização deficiente dos resultados por parte do DER/PR<sup>18</sup>; - **Potencial** irregularidade da iniciativa da Concessionária de utilizar pavimentos em TSD - Tratamento Superficial Duplo (mesmo quando se é notório que o TSD é o material adequado para o reparo de pequenas irregularidades);- Estimativa dos danos causados, ignorando os projetos, custos reais das obras, valendo-se de metodologias descoladas do contrato, e presumindo a completa inadequação das obras executadas.”

Mais um equívoco na interpretação dos defendentes, afinal a TCE não foi proposta com base em tais “pressupostos”, mas fundamentada em trabalho eminentemente técnico e que teve por conclusão o fato de que “as pistas de rolamento das BR 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa estão apresentando deterioração precoce e crescente, **antes de terem alcançado 4 anos de abertura ao tráfego**, evidenciando que as soluções de restauração utilizadas ao longo do contrato não garantem o atingimento da vida útil de 8 anos, em desrespeito ao contrato de concessões, no lote 5”<sup>19</sup>.

Cabe esclarecer que os dizeres sobre “Possível” dimensionamento inadequado e “Possível” execução e controle deficientes foram apontados como prováveis **causas** do problema, visto que a

---

<sup>18</sup> Comprovado no Processo nº 1107685/14, peça 11, destes autos.

<sup>19</sup> Item 3.1, página 6 da peça 3, destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

auditoria não tinha, à época, elementos para evidenciar tais possibilidades.

No entanto, a defesa (peça 68) trouxe o esclarecimento de que, de fato, a principal **causa** da deterioração precoce dos pavimentos foi o dimensionamento inadequado das soluções de pavimentação realizadas pela Concessionária, como se verá adiante.

Já a citação de “Potencial irregularidade da iniciativa da Concessionária de utilizar pavimentos em TSD” é uma inovação da defesa, visto que tal frase não existe no texto da TCE em questão.

A opinião da defesa sobre a “Estimativa” dos danos causados, não prospera, como se verá adiante, em especial porque esta 3ª ICE se vale de premissas técnicas aceitáveis com o objetivo de estabelecer uma ordem de grandeza dos valores envolvidos. Tanto é assim que no item “IV – c”, da proposta de encaminhamento da TCE, na peça 3, esta unidade técnica sugere:

determinar ao DER/PR que adote as providências cabíveis para promover a imediata compensação ou indenização do dano causado por parte da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – RODONORTE, inclusive determinando com precisão seu valor, estimado por este Tribunal em R\$ 217.303.694,40 na data de 18/12/2020 (conforme cálculo constante do Anexo 17);

Dessa forma, não prosperam as alegações da defesa.

Alegam ainda que os apontamentos formulados têm de ser comprovados mediante perícia (xii), por se tratar de questão técnica e sensível, não sendo suficiente a prova documental, menos ainda o julgamento lastreado em observação visual da rodovia; requer a “produção de diligências técnicas, assegurada a bilateralidade da prova”. (parágrafo 66)

As auditorias do TCE-PR, tendo em vista os procedimentos adotados, utilizam perícias técnicas, na forma de inspeções “in loco”, quando necessário (no caso em tela, incluindo servidores habilitados na área de engenharia). Além disso, os procedimentos empregados nas auditorias envolvem ações que vão desde o conhecimento do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objeto auditado, dos fluxos de processos nas instituições envolvidas, planejamento das atividades, coleta de dados (que incluem documentação e inspeções de campo), discussão de achados com os entes auditados, até chegar ao relatório e, eventualmente, na proposta de Tomada de Contas Extraordinária.

Por outro lado, no curso da auditoria que resultou nesta TCE, houve a participação de engenheiros do DER/PR e da própria concessionária nas inspeções de campo, em visita técnica realizada em maio de 2021.

[...]

Durante as tratativas que visaram à realização da inspeção, o DER/PR foi informado detalhadamente dos objetivos e instado a solicitar a presença de seus representantes, bem como da Concessionária, conforme pode ser visto no Anexo nº 1, acostado à presente, parcialmente reproduzido a seguir:

Prezado Guilherme,

Venho solicitar suas providências, no sentido promover o acompanhamento da fiscalização que faremos nas rodovias BR 277 (entre os km 94 e 140); BR 376 (entre os km 555 e 482); e BR 373 (entre os km 171 e 183).

Conforme conversas anteriores, o dia para a inspeção será 02/03/2021, com saída às 8:00hs no início do lote 5, no Parque Barigui, em Curitiba, no acostamento da BR 277, e previsão de encerramento às 18:00hs, no mesmo local, em sentido oposto.

Será necessária a atuação de batedores, para canalização do tráfego, de modo a viabilizar a realização de ensaios de mancha de areia, ao longo dos segmentos citados e em qualquer das faixas.

Interessante que os representantes da fiscalização do DER e, também prepostos da concessionária, responsáveis pelo Lote 5, estejam presentes para dirimir quaisquer dúvidas técnicas e fazerem os esclarecimentos que julgarem necessários, bem como viabilizar a obtenção de informações de maneira objetiva e correta para a compreensão dos trabalhos desenvolvidos pelo DER e pela Concessionária.

Durante a inspeção serão verificadas visualmente as condições físicas da rodovia, em especial o pavimento das pistas de rolamento, mas também os acostamentos e dispositivos de drenagem visíveis. Serão, também, realizados ensaios de mancha de areia, para avaliar pontualmente o atendimento aos parâmetros estabelecidos no PER. Fica facultado à concessionária e à ETL a realização de contra prova dos referidos ensaios.

Os técnicos do TCE PR utilizarão veículo próprio do tribunal e, a partir dele, anotarão suas observações ao longo dos deslocamentos entre as paradas para a realização de ensaios.

Nas paradas para a realização de ensaios, serão tomadas fotografias e anotados dados referentes às condições da rodovia, de modo mais detalhado, com relação à existência de eventuais irregularidades em relação ao PER, 20 metros adiante e 20 metros à ré do ponto de realização do ensaio de mancha de areia.

A quantidade de paradas para ensaios será programada de modo a permitir o cumprimento da jornada de um dia, para ida e volta, e será informada com antecedência.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao longo dos trabalhos, os engenheiros do DER/PR foram consultados e tiveram oportunidade de expressar sua opinião, verbalmente e por escrito, trazida por meio do Ofício nº 2653/2020 – L05 – C.C.P. – Campos Gerais (Anexo 18), que foi resumida sob o título “SÍNTESE DA MANIFESTAÇÃO DO GESTOR”, na página 11, da peça 3.

Na sequência, as análises documentais e de campo foram confrontadas com as opiniões dos técnicos do DER, sob a luz dos CRITÉRIOS descritos entre as páginas 7 e 10, também da peça 3, e culminaram nas conclusões apresentadas na presente TCE.

A evidência contida no Anexo 8, peça 11 destes autos, no intitulado ‘RELATÓRIO DE AUDITORIA DA QUALIDADE DA FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO DER NO PAVIMENTO DAS RODOVIAS CONCESSIONADAS LOTES 1 E 5’, de 2013, que já transitou em julgado no TCE-PR (Processo nº 1107685/14), foi obtida por meio de auditoria na qual também houve a presença de técnicos do DER/PR e da Rodonorte que, inclusive, teve oportunidade de apresentar suas considerações ainda na fase que precedeu a elaboração do relatório. Recentemente, quando das verificações de campo promovidas pelo TCE-PR com a finalidade de elaborar o RELATÓRIO FINAL DE MONITORAMENTO das recomendações feitas ao DER/PR, por consequência do relatório de qualidade retro citado, também estiveram presentes os representantes do Departamento de Estradas de Rodagem e da Concessionária.

Tendo em vista o exposto, resta claro que sempre houve “diligências técnicas de engenharia, em caráter bilateral”, ao contrário do que quer fazer acreditar a defesa.

Ressalta-se inclusive que a opinião e os pareceres trazidos pela defesa por meio da peça nº 71 estão sendo considerados neste contraditório e, como se verá adiante, corroboram os apontamentos efetuados.

Assim o direito ao contraditório é assegurado ao jurisdicionado, no curso do processo, e consiste em oportunidade para que, em querendo, trazer aos autos evidências que possam contrapor conclusões que julgue equivocadas, fazendo o uso de argumentos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnicos fundamentados e elementos de prova. Então, em cumprimento ao rito instituído para os processos administrativos como este em tela, a perícia já foi realizada.

A bilateralidade requerida já existiu, uma vez que em todas as inspeções de campo houve a participação do DER/PR e da Concessionária, conforme já demonstrado.

Assim, na opinião desta unidade técnica, são desnecessárias novas diligências e a perícia requerida já existiu.

Sob o título "Inexistência de quaisquer irregularidades que comprometam o cumprimento do Contrato – O laudo técnico que comprova essa circunstância", a defesa relata ter trazido dois pareceres técnicos, compondo a peça 71, produzidas por (xii) "especialistas na área de pavimento, capazes de repelir as ilações das quais partiu a presente Tomada de Contas." (parágrafo 67)

Cabe repetir que, conforme já demonstrado acima nos itens "viii ao xii", a Tomada de Contas não partiu de "ilações", mas de conclusões bem fundamentadas em conhecimento do problema e da ciência da engenharia rodoviária.

Por sua vez, os pareceres trazidos na peça 71 não foram capazes de repelir nenhum dos apontamentos e evidências contidas na TCE. Os Referidos documentos não refutam objetivamente quaisquer das evidências apresentadas pelos auditores da 3ª. ICE.

O primeiro dos pareceres menciona a necessidade de se fazerem levantamentos quantitativos mais precisos e utilização de modelos de previsão de desempenho, entre outras técnicas que considerem as minúcias do problema em questão. No entanto, diante da profusão de defeitos encontrados, não se mostra necessária a aplicação de outras técnicas, vez que a deterioração dos pavimentos já é evidente.

Além disso, no caso em questão, levantamentos mais precisos são mais úteis no momento do dimensionamento das soluções necessárias para o reparo das pistas, ou do dimensionamento das novas restaurações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No laudo, há generalidades acerca de utilização de TSD para melhorar a segurança viária, e para afirmar que o IRI (índice de irregularidade longitudinal) pode ser corrigido por intervenções não estruturais, concluindo que “as intervenções relatadas não são evidências de problemas estruturais que poderiam levar ao não cumprimento dos requisitos ao final da vida útil prevista”.

Contudo, o que se demonstrou por meio da TCE foi que todos os segmentos revestidos com TSD, feitos pela concessionária nos trechos em análise, se deterioraram com cerca de **dois anos** de uso, e foram TODOS refeitos em *Gap Graded*, o que confirma a tese da auditoria, de que a solução em TSD não resistiria aos oito anos previstos no PER.

Por outro lado, conforme o Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos – DNIT 720 – 2006; item 3.5 – Interações entre os Defeitos : “[. . .], o aumento da irregularidade longitudinal é o resultado de uma cadeia de mecanismos de restauração e combina os efeitos de vários tipos de defeitos e, como tal, não pode ser considerado um defeito isolado”. (Não está sublinhado no original).

Os pareceres dos engenheiros (peça 71) e a defesa (peça nº 68) abordam “fatores alheios à Rodonorte”, relacionados aos aumentos nas tolerâncias dos limites de peso por eixo dos veículos, proporcionados pelas mais recentes alterações nos normativos pertinentes; e o aumento da pressão de contato do pneu com o pavimento, decorrente da utilização de pressão de serviço dos pneus acima dos limites recomendados pelos fabricantes.

Textualmente, o parágrafo 36 da peça 71, explica que:

O principal fator para a aceleração dos danos e a precocidade de surgimento de falhas, que afeta diretamente a vida útil dos pavimentos, resultando na necessidade de manutenção frequente e antecipação na reabilitação dos pavimentos para garantir o nível de conforto e segurança esperados, é o aumento de peso por eixo promovido pelas sucessivas alterações legislativas, que são incorporadas na operação dos transportadores rodoviários de cargas, mas não são



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consideradas nas premissas de projeto de pavimentos novos e de reforços de pavimentos. (não está sublinhado no original)

Lastreados nos dados de pesagem de veículos, que informam ser provenientes da praça de São Luiz do Purunã, e afirmam que:

os veículos de carga com excesso de peso circulam livremente, por inexistir ação coercitiva para procedimento de pesagem e transbordo com nível de autuação mínima, o que permite a conclusão de que a amostragem dos veículos submetidos ao controle de peso subestima tanto a porcentagem de veículos com sobrecarga como os valores de sobrecarga nos eixos e no PBTC.

Relatam os impactos da concentração de tensões e aumento dos danos ao pavimento ocasionados pelo aumento da pressão de serviço nos pneus dos veículos de carga; e aumento de carga por eixo dos ônibus. E assim, no parágrafo 43, da peça 71 concluem que:

Diante de todo o detalhamento feito anteriormente, não restam dúvidas que a degradação precoce do pavimento ocorre majoritariamente devido a fatores EXÓGENOS, grupo composto de fatores promotores de não conformidades fora do controle e gestão da concessionária, cujas causas são relacionadas com:

- i. Excesso de peso dos veículos, fator decorrente de alteração legislativa no limite de tolerância das balanças na pesagem dos veículos de carga em 1999, de 5% para 7,5%, e em 2014, de 7,5% para 10,0%, sem obrigação de transbordo até o limite de 12,5% e, finalmente em 2021, de 10,0% para 12,5%.
- ii. Excesso de peso dos veículos, fator decorrente da alteração regulamentar no limite de peso por eixo em 1 tonelada para veículos de transporte de passageiros (ônibus), sem incorporação dessas cargas nas premissas de perfil de tráfego para projeto de pavimentos e planejamento das intervenções de manutenção e reabilitação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- iii. Eficiência da atividade fiscalizatória, fator decorrente da baixa eficácia e inefetividade do processo de fiscalização na pesagem para controle do excesso de peso nas balanças operadas pelo DER/PR;
- iv. Eficiência da atividade coibidora, fator decorrente da autorização tácita de prosseguimento de viagem dos veículos fiscalizados acima do limite regulamentar de peso sem a realização de transbordo;
- v. Agravamento da distribuição de cargas nos eixos dos veículos, fator decorrente das condições de uso dos veículos quanto à composição e concentração de carga em alguns eixos, sem, contudo, exceder o PBT e dando prosseguimento à viagem;
- vi. Aumento da pressão de contato do pneu com o pavimento, fator decorrente da utilização de pressão de serviço dos pneus acima dos limites recomendados pelos fabricantes e do previsto no dimensionamento dos pavimentos, causando concentração de tensões e maiores danos aos pavimentos, chegando a 140 psi, sendo 80 psi a pressão considerada no dimensionamento de pavimentos
- vii. Durabilidade observada inferior à estimada, fator decorrente da variabilidade de qualidade do principal insumo de uma obra de pavimentação com revestimento asfáltico, que é o cimento asfáltico de petróleo (CAP) fornecido pela Petrobras para a produção do concreto asfáltico.

Em seguida, continuam suas argumentações no sentido de que a causa da deterioração precoce dos pavimentos nas palavras dos defendentes da concessionária:

44. Conforme demonstrado, nenhum dos principais fatores causadores de degradação precoce do pavimento é considerado na estimativa das solicitações de carga às quais o pavimento será submetido ao longo da sua vida em serviço (cálculo do número "N"). Dessa forma, a orientação técnica do DER-PR para elaboração de projetos de dimensionamento,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tanto para pavimentos novos quanto para reabilitação de pavimentos existente, implica, em termos práticos, na necessidade de intensificação das intervenções de manutenção e reabilitação, a fim de garantir os parâmetros de desempenho do contrato.

45. A intensificação dessas intervenções impõe custos adicionais de manutenção e reabilitação e transfere para a RodoNorte a responsabilidade de manter a condições do pavimento, mesmo o pavimento não tendo sido dimensionado para o perfil de carga real, em que há considerável sobrepeso nos veículos circulantes. (não está sublinhado no original)

Perceba-se que o parecer em tela corrobora os termos apontados por meio da TCE proposta por esta unidade técnica uma vez que: a) existe a deterioração precoce dos pavimentos; b) a causa da deterioração precoce é conhecida pela concessionária; e que, c) deliberadamente, a concessionária adota parâmetros irreais para dimensionar os pavimentos, de modo que tem sido necessário intensificar as intervenções de reparo - conforme demonstrado na TCE.

Além disso, buscam os pareceristas justificar a atitude da concessionária responsabilizando o DER/PR por emitir orientações técnicas que conduzem a esses procedimentos adotados, conforme o parágrafo 78, da peça 68, no qual se afirma que:

Nada obstante, estes fatos serem de conhecimento do Poder Concedente, quando a RODONORTE requer que os projetos por ela apresentados se valham de dados reais, isto é, prevendo o excesso de carga existente, **isso lhe é negado pelas autoridades a cargo da execução do contrato**.

Porém, não foram trazidos aos autos elementos que comprovem essa acusação.

De outro ângulo, vale observar que a obrigação pelos dimensionamentos dos projetos é de responsabilidade da concessionária, e não cabe ao DER/PR aprovar ou não as soluções adotadas. Em especial para a Rodonorte, o Programa de Exploração



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Rodoviária (PER), foi alterado pelo Termo Aditivo de 2002, da seguinte forma, no PER:

De acordo com o estabelecido na Primeira Parte deste PER, toda e qualquer obra deverá ser precedida do respectivo Projeto Executivo, elaborado por equipe de profissionais especializados e de acordo com as normas para elaboração de projetos vigentes no DER, na época de sua execução. O início dos serviços de implantação de qualquer obra só será efetivado após a devida aprovação do projeto pelos setores competentes do DER, com exceção das obras das rodovias BR-476 e PR-427, Lote 4 e para as obras de restauração das rodovias do Lote 5, cujos projetos serão apresentados para fins de conhecimento e aceitação do DER.<sup>20</sup> (não está sublinhado no original)

O PER também determina que:

Para serviços não previstos pelas especificações do DNER ou do DER, serão apresentadas, nos projetos executivos, especificações particulares.

As especificações de serviços adotadas deverão estar sempre de acordo com as atualizações feitas pelos órgãos rodoviários, ou, quando conveniente, deverão propor a adoção de novos procedimentos, materiais ou tecnologias de comprovada eficiência. (não está sublinhado no original)<sup>21</sup>

Ou seja, as especificações inicialmente contratadas trazem a ressalva de que sempre deverão ser consideradas as atualizações que vierem a ser produzidas pelos órgãos rodoviários. Logo, as novidades impostas pela flexibilização das tolerâncias em relação às

---

<sup>20</sup> Programa de Exploração Rodoviária, item 1.1, página 7, “PADRÕES TÉCNICOS”.

<sup>21</sup> Idem.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cargas dos veículos teriam, obrigatoriamente, que ser respeitadas nos projetos.

Não bastassem as obrigações contratuais, somam-se a elas as imposições legais.

Há duas considerações legais a serem trazidas. Uma delas diz respeito à responsabilidade de engenheiros com relação aos projetos que elaboram. Não é facultativo ao engenheiro projetar obras que, sabidamente por ele, representem risco de ruína. A regulamentação dessa profissão visa, entre outras, a proteção da sociedade contra acidentes que possam causar danos materiais e às vidas humanas, em decorrência de construções que não tenham sido adequadamente dimensionadas e sem a participação de profissional habilitado. E tanto a responsabilidade técnica quanto os direitos de autoria recaem sobre a pessoa física do profissional, de acordo com a Lei nº 5.194/1966.

Além disso, a bibliografia jurídica aborda o assunto em questão. Apenas para citar alguns exemplos, veja-se:

[...] o mesmo se aplica quanto a defeitos no solo. Ademais, como engenheiro e arquiteto são técnicos, irrelevante a autorização do proprietário citada no art.1.245, se alertaram sobre a falta de solidez do solo e mesmo assim prosseguiram na edificação: seu mister profissional impede que construam edifícios sabidamente instáveis (Cavaliere Filho, 2000:260). Também nesses casos, os construtores respondem objetivamente pelos danos, mormente levando-se em consideração a lei consumerista. (Venosa, Sílvio Sávio, Direito Civil, 3ª Edição, São Paulo, Atlas, 2003, p.189)

Essa regra é inteiramente aplicável à obra particular ou à pública, cujas exigências de estrutura, execução e acabamento são idênticas. Dessa responsabilidade não se exime o profissional ou firma construtora, ainda que tenha seguido instruções do proprietário ou da Administração, pois não pode aplicar material inadequado ou insuficiente, nem relegar a técnica apropriada para a obra contratada, nem infringir a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislação pertinente. (Meirelles, Hely Lopes, Direito de Construir, 8ª Edição, São Paulo, Malheiros, 2005, p.293)

Outra consideração, que atinge tanto os projetistas (que fornecem os projetos e dimensionamentos) quanto a Concessionária (que fornece a rodovia construída, ou restaurada no caso em questão), está expressa na Lei Federal 8.078/1990, em seu artigo 39, Inciso VIII, na Seção IV, “Das Práticas Abusivas”. Diz a Lei:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

[ . . . ]

VIII - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro); (não está sublinhado no original)

A vedação de fazer dimensionamentos e projetos que sabidamente não suportariam o volume de tráfego e as cargas por eixos é, portanto, determinada por Leis, estando assim acima dos entendimentos contratuais.

No caso em tela, se constituiriam num direito, e ao mesmo tempo num dever, da concessionária e dos engenheiros projetistas, não se submeterem a qualquer imposição do poder concedente, caso tenha existido, para construir obras que, como já se sabia, ruiriam precocemente e poderiam colocar em risco a segurança dos usuários.

Uma vez que optaram por realizar obras subdimensionadas e instáveis estruturalmente, a concessionária e seus projetistas atraíram para si a responsabilidade pelos danos.

Assim, a defesa traz a estes autos a confissão da Concessionária quanto à sua intenção deliberada de realizar restaurações que, conforme apurado pela 3ª. ICE, não atingirão a vida útil esperada de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

oito anos. Mais do que isso, detalhou com base em laudo técnico de autoria de seus engenheiros, a causa da deterioração precoce, que reside no subdimensionamento das estruturas dos pavimentos das rodovias em análise.

Ao demonstrar detalhadamente que tinha conhecimento técnico suficiente para ter realizado as obras corretamente e de acordo com os normativos em vigor, a defesa afasta a hipótese de ação por imperícia e, por consequência, a conduta culposa ao mesmo tempo. Então resta comprovada a conduta dolosa por parte da concessionária e a insuficiência dos laudos anexados, que não conseguiram modificar as conclusões constantes da TCE em questão.

Afirmam ainda que (xiv) “Tal como demonstrado nos pareceres, a existência de intervenções pontuais não tem qualquer correlação com a durabilidade do pavimento. Em termos simples: o fato de haver intervenções acima do esperado não significa que o pavimento não tem durabilidade. Pelo contrário, a existência dessas intervenções assegura a vida útil do pavimento.” (parágrafo 69)

A defesa tenta provar que é a existência de intervenções pontuais que garante a vida útil dos pavimentos. De fato, a incidência de intervenções pontuais, para corrigir poucos defeitos, não recorrentes, seria normal e preveniria o agravamento de tais ocorrências isoladas. No entanto, o problema em questão reside na existência de enorme quantidade de defeitos encontrados, ao passo que seria somente aceitável existirem poucos defeitos nas pistas, especialmente nos anos iniciais de suas vidas úteis.

Observe-se que a defesa busca demonstrar, nos pareceres da peça 71, que a existência de defeitos nas pistas é normal, tal como acontece com qualquer produto.

Porém, como explicado pelos técnicos da 3ª. ICE, e comprovado nos diversos Anexos da TCE, os incontáveis defeitos surgem em grande quantidade, de forma “crescente e difusa” e isso não pode ser considerado normal. E é essa grande quantidade de defeitos (e dos consequentes reparos) justamente o que demonstra que a vida útil de oito anos não será alcançada.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Um dos engenheiros, em seu parecer, faz comparação entre reparos nas vias com a colocação de “stents” em um paciente cardíaco, na intenção de prolongar sua vida. Em que pese serem coisas muito diferentes, continuando a comparação de modo singelo, o caso em tela remete ao paciente cujo estado de saúde demande uma cirurgia de ponte de safena, mas que, em vez disso, lhe são colocados seguidamente “stents”, semana após semana, em substituição à solução correta. Além de ser mais custoso e sofrido, provavelmente o paciente, que perde qualidade de vida a cada intervenção, logo sucumbirá.

E é exatamente isso o que está acontecendo com as rodovias em questão. Ou seja, uma vez cessados os reparos frequentes, a ruína das pistas virá.

Assim, a afirmativa da defesa de que “haver intervenções acima do esperado assegura a vida útil do pavimento” não condiz com a verdade. Isso porque fazer intervenções frequentemente, corrigindo cada defeito que surge, assegura momentaneamente a serventia do pavimento, mas não assegura o atingimento do tempo que se espera que ele dure (o ciclo de oito anos, a vida útil pretendida) sem que sejam necessárias intervenções de grande porte<sup>22</sup>, a não ser que os procedimentos não sejam interrompidos.

Destaque-se que os contratos se encerraram ao final de novembro de 2021, enquanto a necessidade de se continuar fazendo reparos constantes nas pistas permanecerá. Caso os defeitos que surgirem após o final dos contratos de concessão não forem reparados, a qualidade do pavimento diminuirá progressivamente até atingir os níveis de serventia “ruins ou péssimos”, comprometendo irremediavelmente a sua vida útil.

Então a argumentação da defesa não prospera, porque a existência de reparos pontuais (ainda mais na quantidade detectada) apenas posterga a falência da estrutura, e não garante o atingimento de sua vida útil.

---

<sup>22</sup> PER, item 1.1.4.1. Citado textualmente na página 8 da peça 3. Presente na peça 30 destes autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirmam ainda que (xv) “Por outro lado, no que se refere à metodologia de quantificação dos danos utilizada, ela é absolutamente inconsistente, sendo verdadeiramente imprestável para qualquer finalidade.” (parágrafo 70)

A defesa expressa uma opinião subjetiva sobre a consistência do método utilizado pela 3ª. ICE, considerando-a “imprestável para qualquer finalidade”. No entanto sua utilidade na presente TCE é justamente a de estimar a ordem de grandeza do dano, a ser posteriormente aferido com mais precisão pelo DER/PR, como consta da PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO da TCE, peça 3, página 24:

c) “determinar ao DER/PR que adote as providências cabíveis para promover a imediata compensação ou indenização do dano causado por parte da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – RODONORTE, inclusive determinando com precisão seu valor, estimado por este Tribunal em R\$ 217.303.694,40 na data de 18/12/2020 (conforme cálculo constante do Anexo 17)”;

(não está sublinhado no original)

Para apontar um valor que demonstrasse a ordem de grandeza do dano, a 3ª. ICE utilizou método expedito adotado pelo DNIT, considerando os gastos necessários para se refazer os pavimentos em análise<sup>23</sup> (uma vez que a restauração dessas estruturas não foi efetivamente executada como deveria).

Já a defesa, visando demonstrar um suposto desequilíbrio contratual em seu favor, utilizou metodologia que considera a necessidade de antecipação das restaurações em função da diminuição da vida útil das rodovias, com a mesma finalidade. Ocorre que ambos os métodos são teóricos e, sendo assim, estão sujeitos a críticas.

Então é interessante que se observe que o método descrito nos pareceres da defesa (peça 71) se apoia justamente em premissas que confirmam as conclusões da TCE acerca da ocorrência de

---

<sup>23</sup> As razões da escolha desse método estão descritas na peça 20.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deterioração precoce e da diminuição da vida útil dos pavimentos. Veja-se.

O valor de R\$ 250.000.000,00 (Jan/1997), apontado pelos que se defendem para demonstrar um suposto desequilíbrio contratual em seu favor, está embasado em metodologia descrita na peça 71, entre as páginas 24 e 28, que considera os Fatores de Equivalência de Carga e do Dano acumulado ao Pavimento, ano a ano, desde 1999 a 2021, em função de cada alteração legislativa ocorrida nesse período.

Ao longo daquela memória de cálculo, na Tabela 6, na mesma peça, demonstra-se que haverá a redução da vida útil de 8 para 6,9 anos, ao final de 23 anos, em decorrência dos danos causados pelo excesso de peso agindo sobre o pavimento que foi dimensionado para cargas irreais.

Assim, ficou demonstrado numericamente pela concessionária que existe mesmo a deterioração precoce dos pavimentos apontada na TCE, e mais uma vez se comprova que a Rodonorte tinha conhecimento das consequências de utilizar parâmetros em desconformidade com as normas em vigor, para dimensionar as restaurações das rodovias.

Por fim, conforme já previa a TCE, o valor mais preciso do dano deve ser calculado pelo DER/PR à luz de levantamentos necessários e suficientes para dimensionar as soluções de cada trecho de rodovia a ter seu pavimento restaurado corretamente.

Continuam sua defesa afirmando que (xvi) “Como demonstra a figura anexa, não há trecho em que haja risco para o correto cumprimento do contrato, o que pode ser constatado por todos aqueles que adotarem as premissas corretas para analisar a questão”. (parágrafo 71)

Segundo o que se pode ler no parágrafo 29, da peça 71, a mencionada “figura anexa”, que consta da página 32 da peça 68, é formada por gráficos tipo pizza que pretendem demonstrar percentuais de atendimento de Vida Remanescente, com base em levantamentos realizados pela própria concessionária e encaminhados ao DER/PR. Nenhum dos anexos apontados nos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

laudos foi apensado ao processo, impossibilitando qualquer análise a respeito.

De qualquer forma, tratam-se de dados numéricos, produzidos pela própria concessionária e sem qualquer evidência que possa demonstrar sua precisão.

Por outro lado, os fatos representados pelo já comprovado excesso de defeitos a indicar deterioração precoce mostram realidade diferente do que se expressam nos gráficos desenhados pela defesa, que nada comprovam.

Em seguida afirmam que (xvii) “Nesse sentido, destaca-se que mesmo DER/PR que tem adotado uma questão hostil a respeito do pavimento – questão essa já devidamente judicializada perante a Justiça Federal<sup>18</sup> – admite não haver qualquer elemento que demonstre que os pavimentos não têm a durabilidade necessária e reconhece que deve contratar uma consultoria técnica para avaliar a questão. (parágrafo 72, peça 68)

Trata-se de uma afirmativa lançada pela defesa, sem qualquer comprovação.

Consulta às decisões preliminares exaradas nos autos indicados pelos defendentes mostra que o objeto da referida demanda judicial – autos nº 5058381-83.2018.4.04.7000, citado em nota de rodapé, nada tem a ver com a questão da durabilidade da vida útil dos pavimentos e, tampouco traz o suposto comentário do DER/PR, alegado pela defesa.

A questão discutida naqueles autos diz respeito à solicitação da concessionária de reequilíbrio devido à isenção da cobrança de tarifa dos eixos suspensos, decorrente da Medida Provisória nº 833/2018, editada após a greve dos caminhoneiros ocorrida em 2018. Dessa forma, equivoca-se a defesa, vez que a questão trata de requerimento para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, sem relação alguma com o objeto do presente.

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5058381-83.2018.4.04.7000/PR  
AUTOR: RODONORTE - CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS  
INTEGRADAS S/A  
RÉU: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ESTADO DO PARANÁ - DER/PR

RÉU: ESTADO DO PARANÁ

RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES  
TERRESTRES - ANTT

RÉU: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA  
DE TRANSPORTES - DNIT

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DESPACHO/DECISÃO

I. Acolho a petição do evento 6 como emenda à inicial.

Anote-se o novo valor da causa.

II. RODONORTE - CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS INTEGRADAS S/A postula a tutela jurisdicional nesta ação, em face do DER/PR, ESTADO DO PARANÁ, AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, DNIT e UNIÃO, pretendendo a concessão de tutela de urgência "para que o DER - Departamentos de Estradas de Rodagem - PR, seja compelido, em prazo razoável fixado pelo Juízo, a apurar o valor que entende como incontroverso causado pela isenção ora debatida implementando um dos mecanismos de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão antes detalhados." (Emitida em 17/12/2018)

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5058381-83.2018.4.04.7000/PR

AUTOR: RODONORTE - CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS  
INTEGRADAS S/A

RÉU: ESTADO DO PARANÁ

RÉU: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA  
DE TRANSPORTES - DNIT

RÉU: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO  
ESTADO DO PARANÁ - DER/PR

RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES  
TERRESTRES - ANTT

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DESPACHO/DECISÃO

1. Por meio da petição anexado ao evento 117, a autora requer



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a título de tutela de evidência, que o DER/PR e o Estado do Paraná sejam condenados a reequilibrar as perdas efetivamente já sofridas pela Concessionária com a isenção da cobrança de tarifa dos eixos suspensos, indicada no item 53 acima, sem prejuízo do prosseguimento desta ação para que seja realizada a prova pericial já requerida e seja devidamente apurado, nos termos do Contrato de Concessão, o valor do desequilíbrio que deverá ser reequilibrado de forma única, completa e final para todo o período da concessão. (Emitida em 17/02/2021)

Contudo, ainda que se considere que a referida ação (5058381-83.2018.4.04.7000) tenha alguma relação com solicitações decorrentes de aumento/flexibilização de excesso de carga, perceba-se que a ação foi ajuizada em 13/12/2018<sup>24</sup>, demonstrando que a concessionária agiu tardiamente. Isso porque as alterações legislativas quanto ao excesso de carga aconteceram “em 1999, de 5% para 7,5%, e em 2014, de 7,5% para 10,0%, sem obrigação de transbordo até o limite de 12,5%”<sup>25</sup>.

Na mesma linha, no parágrafo 75 da peça 68, a defesa afirma que a “RODONORTE vem tendo dispêndios não programados, que excedem as previsões contratuais, e que decorrem de fatores completamente alheios à sua atuação. Isso inclusive já foi apresentado para fins de que as providências necessárias sejam adotadas (Protocolo nº 16.299.040-3 DER/PR), havendo evidente mora no enfrentamento da questão por parte do Poder Público”.

Não há fundamento na afirmativa da defesa, visto que o Processo nº 16.299.040-3, é uma REAPRESENTAÇÕES DE CÁLCULO REFERENTE AOS EVENTOS DE DESEQUILÍBRIO CONTRATUAL DO CONTRATO DE CONCEÇÃO Nº 075/97 – ANEXO 01, e trata de reclamar reequilíbrio contratual por perdas supostamente sofridas

---

<sup>24</sup>[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50583818320184047000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50583818320184047000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=), acessado em 05/10/2021:

<sup>25</sup> Parágrafo 19, da peça 71, de autoria dos defendentes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela concessionária, por diversas causas em 22 eventos, entre eles figura a “Aceleração no desgaste do pavimento pelo aumento da tolerância na medição do peso dos veículos/caminhões”.

Interessante destacar que a empresa não solicita, no referido processo, mudanças ou autorizações para fazer os dimensionamentos de maneira correta, somente alega que houve um suposto incremento de seus gastos por meio de uma projeção numérica escrita em uma tabela, sem qualquer comprovação por meio de memorial de cálculo.

Naquele documento, inclusive, a Rodonorte afirma que terá, até 2021, um dispêndio extraordinário na ordem de R\$ 64.601.288,00 (a preços de 1997) para manutenção do pavimento, em consequência das alterações legislativas de flexibilização da tolerância de medição de peso por eixo. Perceba-se que o valor calculado pela concessionária para aquele pleito é bem menor que os R\$ 250.000.000,00 (1997), agora levantados pela sua defesa, na peça 71, para cobrir os mesmos dispêndios, demonstrando que os resultados dos cálculos trazidos pela Rodonorte, então, não são consistentes.

De qualquer forma, interessante destacar o fato de que a obrigação pelos dimensionamentos dos projetos é de inteira responsabilidade da concessionária, e de seus profissionais, não tendo como opção aguardar qualquer ação do Poder concedente para projetar e executar a obra nos parâmetros técnicos e legais exigidos.

Assim, diante das alterações normativas referentes à flexibilização do excesso de carga/peso/eixo, deveria ter imediatamente dimensionado novas soluções técnicas adequadas e, caso se sentisse lesada, deveria também imediatamente ter solicitado em processo apartado o reequilíbrio econômico-financeiro que entendesse ser necessário.

Porém, conforme já demonstrado, a defesa traz por meio da peça nº 71, a confissão da Concessionária quanto à sua intenção deliberada de realizar restaurações que, conforme apurado pela 3ª. ICE, não atingirão a vida útil esperada de oito anos, detalhando, com base em laudo técnico de autoria de seus próprios engenheiros, as causas da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deterioração precoce, qual seja, o subdimensionamento das soluções utilizadas nas estruturas dos pavimentos das rodovias em análise, causada por ela mesma.

Dessa forma, ainda que não seja objeto do presente debate discutir qualquer pretensão, a intenção da concessionária de pleitear uma futura revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato não se mostra adequada, tanto quanto os argumentos para afastar sua responsabilização.

Afirma ainda que (xix) “A qualidade dos trechos operados pela RODONORTE é extremamente bem avaliada pelos usuários mais representativos das vias nacionais, sendo que em pesquisa isenta realizada pela Confederação Nacional dos Transportes.” (parágrafo 73, peça 68)

A defesa traz afirmativas e dados de suposta “pesquisa isenta realizada pela Confederação Nacional dos Transportes”, sem anexar qualquer comprovante ou indicação dos parâmetros utilizados. Nessas condições, não há como utilizar a informação no sentido de que se possa modificar as opiniões expressas na presente TCE.

Por outro lado, não está em questão qualquer eventual comparação entre qualidade dos pavimentos das rodovias do Lote 5 com outras rodovias do Brasil, mas tão somente verificar o atendimento das condições estabelecidas no contrato 75/1997, e seus anexos.

A defesa ainda afirma que (xx) “Os pareceres que examinam o tema demonstram que atualmente as cargas a que se sujeitam as rodovias são superiores as previstas contratualmente, o que, inclusive, garante o direito da RODONORTE ser reequilibrada pelos custos extraordinários a que vem se sujeitando.” (parágrafo 75, peça 68)

Conforme demonstrado acima, os dispêndios adicionais e os danos levantados foram causados pela própria concessionária, portanto não lhe é garantido o direito de “ser reequilibrada” por esse motivo. Pelo contrário, embora não seja objeto da presente, ficou comprovado que a administração pública é que deve ser ressarcida pelos danos causados pela concessionária.

Em seguida afirma que (xxi) “o contrato de concessão é descumprido por parte do Poder Concedente no que se refere ao dever de que as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

multas arrecadadas com excesso de peso sejam transferidas para a concessionária” (parágrafo 80, peça 68)

A defesa acusa o Poder Concedente de descumprir suas obrigações contratuais, sem trazer qualquer evidência deste fato. Igualmente, acusa o Estado de se apropriar do valor arrecadado com multas relativas ao excesso de peso, sem trazer qualquer prova de tal situação e, também, de indicar qual seria o suposto valor de tais arrecadações. Não há o que se utilizar de tais comentários no sentido de rever as opiniões emitidas na presente TCE.

A defesa afirma ainda que (xxii) “Essas intervenções adicionais são, inclusive, para além do que seria exigido, decorrente de fatores alheios à vontade da Concessionária, mas diretamente relacionados à ausência de fiscalização por parte do Poder Concedente, no que tange ao excesso de peso e depreciação do pavimento em período inferior ao previsto originalmente”, Relatando ainda que “... o valor líquido do desequilíbrio contratual em favor da concessionária neste tópico é da ordem de R\$ 250 milhões de reais (data-base janeiro/1997).”

A intenção da defesa é buscar demonstrar que a concessionária foi obrigada a executar as restaurações dos pavimentos em desconformidade com as normas vigentes, o que já se evidenciou não ser aceitável nos itens “xiii a xvi”, e que, em decorrência disso teve prejuízo.

Porém o que aconteceu foi o oposto, ou seja, o valor apontado pela concessionária, neste caso é, de fato, mais uma maneira de se calcular a ordem de grandeza do dano causado pela contratada, conforme demonstrado acima no item “xi” não devendo prosperar seus argumentos.

Afirma ainda que (xxiii) “Por outro lado, inexistente qualquer evidência de caráter objetivo de que os usuários das rodovias venham sofrendo ou tenham sofrido prejuízos. Muito pelo contrário, há de se enfatizar que RODONORTE vem sendo diligente para muito além de suas obrigações contratuais, num esforço de garantir a corrente manutenção da pavimentação asfáltica da malha rodante principal e acostamentos, em benefício dos usuários. Isso implica em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manutenção mais frequente do que aquela prevista no Contrato de Concessão, ante a necessidade constatada no cotidiano da operação da malha rodoviária. Tais obras de manutenção não implicaram em impactos tarifários aos usuários – as revisões tarifárias seguiram o regime hodierno, adotado durante toda a execução contratual e referendado pelos órgãos reguladores competentes.” (parágrafo 86, peça 68; não está sublinhado no original)

A defesa se contradiz ao dizer que “tais obras de manutenção não implicaram em impactos tarifários aos usuários”, pois ela mesma clama por reequilíbrio financeiro da ordem de R\$ 250 milhões de reais (jan/1997) delas decorrentes, conforme consta do parágrafo 83, da peça 68. Se tal reequilíbrio, caso aprovado pelo Poder Concedente, não atingir as tarifas, terá que ser descontado em outros serviços, tais como das obras de ampliação de capacidade, incorrendo em prejuízo inclusive econômico-financeiro aos usuários.

[...]

Continua em sua defesa afirmando que (xxiv) “Não obstante, o suposto risco de prejuízo ao patrimônio público, sob o argumento de que os trechos objeto da concessão seriam devolvidos em qualidade inferior aos parâmetros contratuais, constitui afirmação “em tese” e que carece de qualquer tipo de fundamentação. Afirmação “em tese”, pois, a qualidade da pavimentação asfáltica da malha rodoviária objeto da concessão a ser devolvida só poderá ser constatada, objetivamente, na ocasião da extinção do contrato e devolução dos bens, e não a priori.” (parágrafo 87, peça 68)

Insiste a defesa de que os fatos carecem de fundamentação, mas esse tema já foi vencido e não há que se repetir nada além de lembrar que a TCE em questão está tecnicamente e suficientemente bem fundamentada, bem como corroborada pelos laudos oferecidos em defesa, em apontamentos importantes (ver itens “viii a xii”).

Por outro lado, a constatação da qualidade da rodovia pode ser avaliada a qualquer momento, e isso foi feito pela auditoria e as conclusões apontadas na TCE se confirmam pelas diversas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

evidências anexadas a estes autos e, repise-se, nenhuma delas refutada objetivamente pela defesa.

Assim, mais uma vez não prosperam as alegações contrárias à TCE. A defesa alega ainda que (xxv) “Ora, se o próprio Contrato de Concessão prevê padrões técnicos e prazos para execução de reparos no pavimento, é lógico concluir que o desgaste não só é um fenômeno natural, como é um fenômeno previsível”. (parágrafo 88, peça 68)

Diferente do que quer fazer acreditar a defesa, o PER determina prazos para correção de defeitos que poderão surgir em pontos localizados, mas por problemas corriqueiros, e não genericamente e em decorrência do uso ou de subdimensionamento das soluções técnicas utilizadas nas restaurações da pavimentação (que é o que está acontecendo e já está comprovado nos itens “viii a xxvi”).

Além disso, na página 124 do PER (peça 33), no item 2.3.1.2, “Pavimento”, em “Pavimentação Betuminosa” está escrito:

Os tipos de defeitos mais comuns que poderão ocorrer na pavimentação betuminosa são: trincas, panelas e afundamentos em pontos localizados, causados principalmente por problemas nos dispositivos de drenagem, permitindo infiltração de água na estrutura do pavimento; eventuais pontos fracos; oxidação do revestimento superficial; e outros que, tão logo sejam identificados, deverão provocar a mobilização das equipes de conserva para os reparos necessários”.

[ . . . ]

Os padrões dos serviços de conservação da pavimentação betuminosa das RODOVIAS PRINCIPAIS deverão respeitar, no mínimo, as seguintes condições:

- panela ou buraco na faixa de rolamento: reparo imediato, com prazo máximo para correção de 24 horas;
- depressão em encontro de obra-de-arte: reparo imediato, com prazo máximo para correção de 24 horas;
- depressão ou recalque de pequena extensão: reparo programável para execução em no máximo uma semana;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- selagem de trincas: execução no mínimo uma vez ao ano, de preferência no período que antecede a época de chuvas.

Assim, os prazos para reparos, fixados em contrato, tem efeito contrário ao que pretende a defesa. Não se trata de leniência, mas sim de imposição para que as pistas estejam permanentemente em bom ou ótimo estado, caso contrário haverá aplicação de multas.

O que se tem visto e comprovado extensivamente é que a concessionária Rodonorte tem descumprido de forma recorrente o contrato, no que diz respeito à manutenção das pistas de rolamento, como se comprova nas peças 7; 9; 10;11;14 a 18; e 25 a 32 destes autos, bem como pelos mais de 150 milhões de reais em multas aplicadas pelo DER/PR, conforme se lê na peça de defesa do Engenheiro Ramirez Colodel, na página 14 da peça 78.

Então a defesa, mais uma vez, se equivoca na interpretação das obrigações determinadas contratualmente à concessionária e acaba por denunciar mais uma atitude recorrente de não atendimento aos padrões contratuais por parte da contratada.

Afirma ainda que (xxvi) “Nada é demonstrado em seu relatório. Inexistem evidências. Inexistiu perícia da malha asfáltica. Ora, como realizar, então, tal afirmação? Trata-se de exercício de futurologia. Como afirmar, aprioristicamente, que as obras de manutenção não resistirão a um ciclo completo de oito anos? Trata-se de exercício de futurologia.”

Entre os parágrafos 89 e 93, a defesa segue repetindo, com outras palavras, afirmações já feitas anteriormente e que não merecem ser novamente contestadas, pois tudo já está exaustivamente comprovado. Essas indagações trazidas no parágrafo 93, já estão respondidas: Todos os apontamentos da TCE estão devidamente comprovados; existem fartas evidências dos apontamentos e existiu perícia técnica. Por tudo isto, é possível afirmar que “as evidências indicam que todas as extensões das rodovias em análise estão comprometidas e, por isso, devem ser consideradas para o cálculo do dano”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Então, no que diz respeito à alegação de que esta unidade técnica não traz evidências de modo objetivo, tratando-se de exercício de futurologia afirmar que as obras de manutenção não resistirão a um ciclo completo de oito anos, uma vez que a defesa parece não ter encontrado as evidências nos autos, vale trazer a lista constante da página 7, da peça 3, item 3.1 da TCE em tela, para que não restem dúvidas que elas existem:

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EVIDÊNCIAS | <ul style="list-style-type: none"><li>• Resposta à SF 38/2019 (Anexo 1);</li><li>• Relação de Projetos Executivos e respectivas Soluções Adotadas nas obras de restauração dos pavimentos - chamadas de "manutenção", na execução deste contrato de concessão - (Anexo 2).</li><li>• Ensaios realizados pelos fiscais do DER, na BR 373, entre os Km 172 e 183+200m (Anexo 3);</li><li>• Evidências fotográficas que mostram a deterioração precoce das rodovias em questão, tomadas em inspeções de campo (Anexo 4 e nos Anexos 22 a 29);</li><li>• Evidências fotográficas que mostram a deterioração precoce das rodovias em questão, extraídas dos Autos de Infração 5; 6; 8 e 9/2019 (Anexos 11 a 14)</li><li>• Cronograma de Correção do IRI, em TODOS os trechos com TSD, evidenciando intervenção de grande porte cinco anos antes do término do ciclo de oito anos de vida útil. (Anexo 5).</li><li>• Autos de Infração emitidos pelo DER/PR, por constatação de IRI maior que o limite de 2,5 m/km; (Anexo 6)</li><li>• Processos de Recebimento de Obras (14.501.388-7; 14.501.406-9; 14.993.561-4; 14.993.599-1; 15.538.443-3; 15.538.455-7; 15.538.466-2; 15.538.474-3; 15.538.501-4; 15.538.568-5 16.377.474-7; 16.377.489-5; 16.657.824-8; 16.657.829-9; 16.657.835-3);</li><li>• Autos de Infração aplicados à concessionária (AI 5/2019; AI 6/2019; AI 8/2019; AI 9/2019 e AI 15/2020 e 16/2020 AI 18/2020);</li><li>• Relatório Anual de Fiscalização (3ª. ICE – 2014), páginas 48 a 124 (Anexo 7);</li><li>• Processo 1107685/14/ TCE PR - RELATÓRIO DE AUDITORIA DA QUALIDADE DA FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO DER NO PAVIMENTO DAS RODOVIAS CONCESSIONADAS LOTES 1 E 5 (Anexo 8 e 9);</li><li>• Relatório Final de Monitoramento (Processo nº 816863/19-TCE/PR), o qual avaliou o cumprimento das recomendações do Relatório de Auditoria da qualidade da fiscalização no pavimento das rodovias concessionadas exercida pelo DER/PR (Processo nº 1107685/14-TCE/PR) (Anexo 10);</li><li>• Resposta do DER/PR à SF 165/2020 (Anexo 16).</li></ul> |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Superada a análise deste título VI, trazido pela defesa nas peças 68 e 71, a conclusão desta unidade técnica é de que nada das argumentações colacionadas conseguiram comprovar a suposta “Inexistência de quaisquer irregularidades”. Pelo contrário, a defesa trouxe não só mais evidências da existência delas, como também demonstrou que são causadas deliberadamente pela concessionária, ao adotar perfil de tráfego não condizente com a realidade ao dimensionar os pavimentos.

Em acréscimo às considerações lançadas pela 3ª Inspeção de Controle Externo, é importante ressaltar que as manifestações defensivas apresentadas pelo DER/PR na peça 73 também corroboraram a configuração das



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidades apontadas, em especial no que tange à detenção exclusiva pela Concessionária da prerrogativa de dimensionar a solução utilizada nas restaurações de pavimentos (e do domínio das informações necessárias para tanto), e à apresentação precoce de elevado número de defeitos nos pavimentos recentemente restaurados, de maneira crescente e difusa, impedindo seu recebimento definitivo e ensejando a instauração de elevado número de Autos de Infração e a aplicação de sanções contratuais em valor próximo de R\$ 150 milhões.

A esse propósito transcreve-se as seguintes passagens da mencionada peça (grifou-se):

Relativo às obras de manutenção realizadas pela concessionária, cabe rememorar o contido no PER, item 1.1. PADRÕES TÉCNICOS, 1.1.4. Pavimentação:

### **1.1.4.1. Concepção Estrutural:**

**“Muito embora reserve-se ao DER a prerrogativa de aceitação ou rejeição das soluções propostas, a Concessionária terá liberdade para propor a concepção estrutural dos novos pavimentos a serem executados, assim como daqueles previstos para a restauração da pista existente.**

**Neste contexto são, em princípio, admitidas soluções de pavimentos flexíveis ou rígidos convencionais, assim como estruturas invertidas, o uso de técnicas de reciclagem, de geossintéticos, de asfaltos polimerizados ou de outros processos alternativos que decorram da evolução tecnológica.**

**Em todos os casos, deverá ser considerada a necessidade de atendimento aos padrões funcionais, estruturais e de segurança aqui especificados, além da minimização das intervenções sobre a rodovia.”**

Ainda de acordo com o PER, 2.4 MANUTENÇÃO DAS RODOVIAS PRINCIPAIS:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**“A Concessionária deverá apresentar ao DER, em tempo hábil, o Projeto Executivo contendo o detalhamento de todas as soluções propostas para cada ciclo de Manutenção das RODOVIAS PRINCIPAIS.”**

Já a Ordem de Serviço 003-2002 – DG preconiza que um projeto estará apto a ser aprovado do ponto de vista técnico na seguinte situação:

**“Do ponto de vista técnico a análise deverá avaliar se o projeto atende às normas e especificações, e aos padrões técnicos exigidos, e se as soluções estruturais ou funcionais adotadas são adequadas. Uma solução estrutural ou funcional pode ser considerada adequada quando utiliza metodologias usuais e aceitas por órgãos rodoviários reconhecidos, utiliza dados levantados no campo e devidamente tratados e analisados, atende às normas e especificações da ABNT, do DNER e do DER e de outros órgãos rodoviários reconhecidos, e atende aos Padrões Técnicos estabelecidos pelo PER.”**

[...]

Cabe ressaltar também que **os contratos de concessão atribuíram às concessionárias o dever de elaborar os estudos e projetos de restauração e manutenção dos pavimentos rodoviários, incluindo a coleta de dados, ensaios, estudos e demais atividades inerentes à sua elaboração, cabendo ao DER/PR sua análise quanto ao atendimento ao normativo.**

Saliente-se ainda que **a Concessionária é responsável pela operação das rodovias sob sua jurisdição**, tendo conhecimento do volume e perfil do tráfego circulante nas vias, **realizando o controle de peso dos veículos comerciais** - tendo desta forma conhecimento sobre possível excesso de peso praticado pelos caminhões, conhece as condições climáticas locais, enfim, **possui todos os elementos necessários para realizar o correto dimensionamento das soluções de pavimento por ela propostas.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, todos os projetos elaborados pela concessionária e aceitos pelo DER/P são acompanhados das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica - ART do profissional responsável. Sendo assim, o profissional devidamente habilitado e portador de conhecimento técnico requerido é o responsável pelas soluções propostas, recaiando sobre este a responsabilidade por possível subdimensionamento ou proposição de soluções que não atinjam o desempenho técnico esperado, uma vez que **o contrato de concessão, como já explanado, atribuiu tal atividade à Concessionária.**

O dispositivo contratual que aborda as obras de Manutenção previstas no Contrato 075/97 está contido no Item 2.4 do PER – Parte I (aditivo contratual 33/2002) que preconiza:

**“Ao término dos trabalhos correspondentes a esta etapa, a Concessionária deverá apresentar ao DER relatório consolidando todos os serviços efetivamente executados com documentação fotográfica pertinente. A aceitação desse Relatório com o respaldo da avaliação da qualidade e suficiência dos serviços executados, caracterizará a conclusão desta etapa.”**

Já a Ordem de Serviço Nº 07/2002-DG define o recebimento provisório da seguinte forma:

**“como recebimento provisório, o recebimento da obra em caráter temporário pelo DER. Em outras palavras, deve caracterizar apenas que a Concessionária comunica ao DER ter terminado a obra de acordo com os termos contratuais, e que a obra está apta a ser observada e vistoriada pelo DER.”**

Desta forma, considerando o contido no PER relativo à entrega de relatório que comprove a qualidade e suficiência dos serviços executados e considerando ainda o conceito de recebimento provisório de obras preconizado na Ordem de Serviço 07/2002-DG, o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DER/PR com auxílio da Equipe Técnica Local analisa o relatório apresentado pela Concessionária.

Caso o relatório demonstre que a obra realizada atendeu aos padrões técnicos previstos no PER e que na inspeção visual em campo realizada pela fiscalização do DER/PR não se observe inconformidades no pavimento, o DER/PR recebe a obra de maneira provisória.

Neste sentido as obras de manutenção foram recebidas de maneira provisória pelo DER/PR, uma vez que no momento de sua entrega apresentavam os requisitos acima descritos, de acordo com o material apresentado pela Rodonorte nos termos da OS-007/2002-DG.

O próximo passo seria a lavratura do termo de recebimento definitivo da obra. Ocorre, porém, que conforme será demonstrado mais adiante, **a grande maioria dos trechos que receberam obras de manutenção apresentaram, após sua conclusão e após a emissão do termo de recebimento provisório, um elevado número de defeitos no pavimento**. Tais defeitos foram e estão sendo identificados e autuados pelo DER/PR, sendo que a Concessionária está sendo punida com a aplicação de Autos de Infração.

Outro ponto que merece ser destacado é que **o não atendimento aos critérios do PER das obras de manutenção realizadas pela Concessionária só pôde ser constatado em razão da proatividade da fiscalização do DER/PR** em criar e alimentar um banco de dados que foi capaz de mapear a existência repetitiva de não conformidades de pavimento em trechos que foram alvo de manutenção recente, o que poderá ser constatado na sequência a partir dos autos de infração impostos à Rodonorte.

Como exposto acima, quando por ocasião da entrega das obras, os relatórios elaborados pela Concessionária indicavam a qualidade e suficiência dos serviços de manutenção realizados e a inspeção visual realizada pelo DER/PR não detectou não- conformidades em pavimento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo assim, apenas a curto e médio prazo, com a submissão do pavimento ao tráfego e às intempéries, é que a fiscalização do DER/PR pode observar o elevado número de não conformidades surgidas em obras que haviam sido executadas recentemente.

Por este motivo as obras não foram recebidas de maneira definitiva e o DER/PR vem aplicando Autos de Infração pontuais de forma a obrigar a Concessionária a corrigir possíveis vícios construtivos.

Desta forma, a fiscalização do DER/PR ao não receber de maneira definitiva as obras, lavrar Autos de Infração por desconformidades verificadas no pavimento, age de maneira proativa e obriga a Concessionária a corrigir tais desconformidades.

Analisando o extenso banco de dados gerado pela equipe de fiscalização do DER/PR para monitoramento das condições do pavimento, o qual será apresentado de maneira resumida mais adiante, fica claro o motivo pelo qual a grande maioria das obras de manutenção que foram alvo de questionamentos do TCE não tiveram seu recebimento definitivo lavrado. Tais segmentos vêm apresentando defeitos no pavimento de maneira crescente e difusa e dessa forma não apresentam condições de serem aceitos de maneira definitiva pelo DER/PR.

[...]

Cabe esclarecer que a fiscalização do DER/PR vem atuando diariamente na verificação de conformidade do pavimento do lote 5 de concessão, em consonância com o previsto do **Manual de Gerenciamento de Concessão Rodoviária** do DER/PR, aplicando as sanções contratuais previstas e graduadas pelo Diretor Geral através da **Portaria nº 003/2019** e seguindo as orientações contidas no PROCEDIMENTO DE NOTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES E APLICAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO – PAF.IP.001/21 (o qual revoga o **PAF.IP.001/10**).

Isto pode ser claramente comprovado ao observar-se os pressupostos utilizados pelo TCE para constatar o que chamou de “deterioração precoce e crescente” do pavimento, uma vez que a atuação da fiscalização do DER/PR ao inspecionar e monitorar o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desempenho do pavimento das rodovias em questão aplicou elevado número de sanções à Concessionária. Tanto é verdade, que o próprio TCE utilizou dados de não conformidades levantadas e devidamente autuadas pelo DER/PR em desfavor da Concessionária para embasar a Tomada de Contas em tela.

[...]

Desta forma, com o resumo de Autos de Infração/multas aplicadas apresentado anteriormente e com as planilhas abaixo expostas, fica evidente que houve a aplicação de sanções previstas em contrato à Concessionária pela fiscalização do DER/PR. Como exposto anteriormente, **o montante financeiro aplicado em multa pela fiscalização do DER/PR (somente por desconformidades observadas no pavimento) nos segmentos objeto da Tomada de Contas em questão é de aproximadamente R\$ 150.000.000,00** (cento e cinquenta milhões de reais), o que se opõe frontalmente contrário à afirmação do TCE de que a Concessionária Rodonorte não sofreu qualquer sanção prevista em contrato, tampouco quanto à referência de que houve favorecimento à Concessionária por parte do DER/PR.

Fica evidenciado também o árduo trabalho que a fiscalização do DER/PR vem exercendo em campo visando garantir melhores condições de trafegabilidade aos usuários das rodovias e aplicando sanções cabíveis à Concessionária em caso de descumprimento de parâmetros técnicos estabelecidos em contrato.

Da análise dos dados aqui expostos, percebe-se que **os defeitos observados em campo pela equipe do TCE, referem-se a não conformidade rotineiramente observados e já devidamente autuados pelo DER/PR.**

Note-se também que **a lavratura de Autos de Infração, que deveriam ser uma situação excepcional** (caso a Concessionária fosse proativa em corrigir não conformidades), **tornou-se uma regra**, fato este que sobrecarrega a fiscalização de campo e as esferas administrativas do Departamento.

Cabe salientar que cada protocolo gerado pela lavratura de Auto de Infração demanda abertura de processo administrativo, concessão



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de direito de defesa à Concessionária, análise jurídica do processo, verificação da correção da não conformidade, enfim, **o repetido descumprimento de parâmetros contratuais por parte da Concessionária demanda enormes esforços por parte do DER/PR.**

No que tange à conduta do DER/PR e de seus gestores, deve ser acolhida a manifestação conclusiva da 3ª Inspeção de Controle Externo pelo afastamento das responsabilidades e das sanções inicialmente propostas.

Como se depreende das passagens da manifestação defensiva acima transcritas, da extensa listagem de autos de infração que a acompanha, e da listagem que já havia sido anexada na peça 24, restou reconhecido pela unidade técnica o efetivo exercício e a ampliação das atividades de fiscalização da execução contratual pelo DER/PR e seus agentes públicos, o que afasta os apontamentos de omissão, dolo e erro grosseiro quanto ao tema, por ser possível *“concluir que houve aplicação de penalidades à concessionária, referentes a defeitos encontrados nos segmentos listados no Anexo 21 (peça 24).”*

Também restaram devidamente esclarecidos os motivos da demora dos processos de recebimento das obras em que houve o recebimento provisório sem posterior posicionamento do órgão dentro do prazo para recebimento definitivo e sem a aplicação da prerrogativa de rejeição da obra ou serviço executado, por se tratar de consequência do elevado número de defeitos nos pavimentos e das autuações realizadas com vistas a sancionar a Concessionária e a obrigá-la a corrigir as desconformidades, o que enseja o afastamento dos apontamentos de dolo ou erro grosseiro por parte dos agentes públicos.

No entanto, cabe discordar, de toda a competente análise realizada pela 3ª Inspeção de Controle Externo, apenas quanto às recomendações de imposição de sanções administrativas, nesta decisão, aos dirigentes e responsáveis técnicos da Rodonorte, e quanto ao teor da determinação a ser expedida ao DER/PR.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que tange a essa primeira discordância, releva expor que não cabe, por meio desta decisão, aplicar a quaisquer dos responsáveis a multa proporcional ao dano proposta, tendo em vista que não houve, até o momento, a exata quantificação do dano nos presentes autos, o que sequer seria viável, visto que ela ainda depende de apurações em andamento pelo próprio DER/PR acerca das atuais condições funcionais e estruturais dos pavimentos, as quais inclusive deverão abranger, logicamente, a análise da adequação dos reparos realizados até o final do prazo da concessão.

Entendo, por outro lado, que, em relação à imposição da multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, o próprio DER/PR já aplicou multas contratuais muito mais gravosas (no montante aproximado de R\$ 150 milhões), o que poderá ser ainda agravado pela eventual condenação ao ressarcimento dos danos que vierem a ser apurados, em atendimento à determinação a ser imposta ao mesmo departamento, tornando, assim, na prática, inócua essa nova penalização.

Ressalvo, ainda, meu entendimento pessoal de que essa mesma lei, em seu art. 86, parágrafo único,<sup>26</sup> estabelece que as sanções de multa nela previstas são aplicáveis unicamente a pessoas físicas.

No que diz respeito aos dirigentes e responsáveis técnicos da Rodonorte, verifica-se que, especificamente no caso em tela, não há elementos nos autos que permitam a atribuição da falha diretamente a eles, na qualidade de gestores da concessionária de serviço público a que estavam vinculados, não sendo possível, portanto, a aplicação da multa administrativa.

Vale explicitar, a esse propósito, que a Matriz de Responsabilidades que integra a Comunicação de irregularidade (peça 03, fls. 20 a 23) não contém descrição de atribuições contratuais ou de condutas referentes aos prepostos da

---

<sup>26</sup> **Art. 86.** Ficam sujeitos às sanções previstas nesta lei os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal.  
Parágrafo único. A multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato, devendo o Acórdão definir as responsabilidades individuais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Rodonorte, mas, apenas, à própria concessionária de serviço público, a qual, como visto, já foi sancionada pelo DER/PR.

Não obstante essas considerações, ressalva-se, evidentemente, que ainda persiste a possibilidade de eventual futura responsabilização de particulares por eventual dano ao erário e aplicação de multa administrativa (seja por este tribunal, por outra instância administrativa, ou pelo Poder Judiciário) caso, ao término das apurações técnicas em andamento acerca das condições funcionais e estruturais dos pavimentos, sejam comprovados valores de danos a serem objeto de ressarcimento e constatados elementos que possam caracterizar atuação com culpa grave, erro grosseiro, intuito fraudulento ou desvio de finalidade por parte da Concessionária e de seus prepostos envolvidos.

Por sua vez, a proposta de expedição de **determinação** ao DER/PR comporta modificação em seu teor, em face das relevantes e pertinentes medidas já adotadas no âmbito das atividades de encerramento dos contratos de concessão, com vistas a aprofundar a avaliação técnica das condições dos pavimentos e a quantificar com precisão o valor do dano a ser ressarcido, assim descritas na manifestação defensiva da Autarquia (peça 73, grifou-se):

Por outro lado, o DER/PR vem realizando atividades de encerramento dos contratos de concessão que de maneira objetiva e cabal através dos **laudos que estão sendo produzidos pela empresa ENGEFOTO, que foi contratada pelo DER/PR para realizar auditoria e avaliação das condições estruturais e funcionais nas faixas de rolamento e acostamentos das rodovias do Anel de Integração do Estado do Paraná, nos termos do Pregão Eletrônico Nº 0015/2020 Protocolo 16.577.215-6, fará a análise de todos as condições funcionais e estruturais dos parâmetros dos pavimentos da concessão.**

Após análise dos dados a serem fornecidos pela empresa contratada, o DER/PR **terá argumentos técnicos, objetivos e suficientes para tomar as medidas cabíveis para os casos de verificação de não atendimento aos parâmetros contratuais.**

Como é de conhecimento deste E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o DER vem desenvolvendo as atividades de encerramento



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do atual Programa de Concessões do Estado do Paraná e, para tanto, mediante procedimento licitatório, contratou empresas com a finalidade de realizar a avaliação e levantamento dos bens vinculados às concessões.

Dentre estes contratos **encontram-se em execução o Contrato n.º 108/2020, cujo objeto é auditoria e avaliação das condições estruturais e funcionais nas faixas de rolamento e acostamentos nas rodovias pertencentes ao anel de integração do Estado do Paraná**, bem como o Contrato n.º 034/2021, cujo objeto são os serviços de gerenciamento e apoio à fiscalização das medidas, atividades e obrigações do encerramento dos contratos de concessão e dos convênios de delegação firmados com a União.

No âmbito do contrato n.º 108/2020, **estão sendo realizados levantamentos e avaliações das condições estruturais e funcionais dos pavimentos:**

Irregularidade, aderência, deformações permanentes em trilhas de rodas, desnível entre pista de rolamento e acostamentos, avaliação das condições de superfície (Índice de Gravidade Global – IGG), avaliação das camadas e espessuras do pavimento, deflexões **e determinação da vida remanescente dos pavimentos.**

A **ocorrência de quaisquer não-conformidades** relativas aos parâmetros previstos no PER, **será objeto de valoração através de rigoroso processo de orçamentação e memória de cálculo**, atividade prevista no escopo da empresa Gerenciadora, **com a finalidade de inclusão no processo de haveres e deveres do contrato de concessão, para o qual o DER/PR através da PGE – Procuradoria Geral do Estado do Paraná, realizará as atividades necessárias ao pleno ressarcimento e indenizações pertinentes.** Assim, os levantamentos em execução trarão os necessários elementos para que o DER/PR – de posse de dados completos e atuais – possa, dentro do melhor fundamento técnico respaldado pelo parecer jurídico necessário, **definir os valores devidos pelas**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **Concessionárias pela não execução de obras dentro dos parâmetros contratuais.**

Não obstante a 3ª Inspeção de Controle Externo haja deixado de formular qualquer questionamento quanto à adequação ou à suficiência das medidas voluntariamente adotadas pelo DER/PR, nem, tampouco, repetido a necessidade de expedição de determinação em sua última instrução, não se deve deixar de lado a finalidade pretendida na peça inaugural, de que se promova a *“imediata compensação ou indenização do dano causado por parte da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – RODONORTE, inclusive determinando com precisão seu valor”*.

Assim, ainda que as medidas pretendidas pela 3ª Inspeção de Controle Externo já estejam sendo voluntariamente adotadas pela entidade fiscalizada, a expedição de determinação se mostra indispensável para que se comprove nestes autos o atingimento do efetivo propósito desta Tomada de Contas Extraordinária, com a garantia do ressarcimento ao poder público de eventual dano sofrido em razão da execução deficiente do contrato de concessão em apreço, conforme parâmetros sobejamente demonstrados na instrução processual, sem prejuízo de outros que vierem a ser adotados pelo DER/PR, por ocasião desse levantamento.

Apenas no que tange ao teor da determinação a ser expedida tem-se que, diante da relevância das medidas adotadas até o momento pelo DER/PR, ela poderá se limitar à fixação de prazo para a prestação de informações a este Tribunal, nestes mesmos autos, a respeito do andamento das providências adotadas, para acompanhamento e avaliação de sua efetividade e pertinência pela Inspeção de Controle Externo competente.

Esclareço, a propósito, que a proposta originária, de *“imediata compensação ou indenização do dano causado por parte da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – RODONORTE, inclusive determinando com precisão seu valor, estimado por este Tribunal em R\$ 217.303.694,40 na data de 18/12/2020”*, encontra óbice para sua imposição na própria complexidade e controvérsia da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

matéria, não se mostrando conveniente exigir-se a antecipação dos resultados dos levantamentos e avaliações pendentes, em detrimento da acuracidade dos resultados e da própria segurança jurídica, o que, por óbvio, não retira dessas medidas sua absoluta relevância e imprescindibilidade ao interesse público.

Ademais, levando-se em conta a urgência na adoção dessas mesmas medidas, haja vista que o contrato já se encontra encerrado, aliado ao estado em que já se encontram os procedimentos levados a efeito pelo DER/PR, fixo em 15 (quinze) dias o prazo para o atendimento da determinação proposta, a contar do trânsito em julgado desta decisão.

Por fim, assim como houve o acolhimento dos pedidos de encaminhamento de cópias do processo quando da decisão de processamento da presente Tomada de Contas Extraordinária, os mesmos encaminhamentos deverão ser repetidos por ocasião da presente decisão, em que restou confirmada a ocorrência das irregularidades apontadas nas obras de restauração dos pavimentos.

4. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno:

4.1. **afaste as preliminares** suscitadas;

4.2. **no mérito, julgue irregular o objeto da Tomada de Contas Extraordinária**, de responsabilidade da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – Rodonorte, em razão da deterioração precoce e crescente das BRs 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, decorrente do subdimensionamento das soluções de restauração dos pavimentos empregadas, evidenciando que a vida útil de 8 anos não será alcançada, em desrespeito ao Contrato de Concessão nº 075/1997, do Lote 5, e aos padrões técnicos exigidos no Programa de Exploração Rodoviária;

4.3. **expeça determinação** ao DER/PR, na pessoa do respectivo atual gestor, no sentido de que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do trânsito em julgado desta decisão, preste informações, nestes mesmos autos, acompanhadas da documentação correspondente, a respeito do andamento das medidas adotadas com vistas a promover a compensação ou indenização do dano causado por parte



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – Rodonorte, para acompanhamento e avaliação de sua efetividade e pertinência pela 3ª Inspeção de Controle Externo; e

**4.4. encaminhe** cópias desta decisão, para conhecimento e providências que entenderem cabíveis:

4.4.1. ao Ministério Público Estadual;

4.4.2. à Comissão formada para o recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná;

4.4.3. à Controladoria Geral do Estado do Paraná;

4.4.4. ao Ministério da Infraestrutura do Governo Federal;

4.4.5. à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura e fiscalização da execução dos contratos de Concessão rodoviária;

4.4.6. à Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, responsável pelo estudo técnico e modelagem das novas concessões rodoviárias; e

4.4.7. à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SEINFRAROD do TCU.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, para ciência desta decisão, e à Diretoria de Protocolo, para intimação quanto ao item 4.3 e atendimento ao item 4.4, acima.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

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

I- **Afastar as preliminares** suscitadas;

II- no mérito, **julgar irregular o objeto da Tomada de Contas Extraordinária**, de responsabilidade da Concessionária de Rodovias Integradas S/A



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

– Rodonorte, em razão da deterioração precoce e crescente das BRs 277, 376 e 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, decorrente do subdimensionamento das soluções de restauração dos pavimentos empregadas, evidenciando que a vida útil de 8 anos não será alcançada, em desrespeito ao Contrato de Concessão nº 075/1997, do Lote 5, e aos padrões técnicos exigidos no Programa de Exploração Rodoviária;

III- **determinar** ao DER/PR, na pessoa do respectivo atual gestor, no sentido de que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do trânsito em julgado desta decisão, preste informações, nestes mesmos autos, acompanhadas da documentação correspondente, a respeito do andamento das medidas adotadas com vistas a promover a compensação ou indenização do dano causado por parte da Concessionária de Rodovias Integradas S/A – Rodonorte, para acompanhamento e avaliação de sua efetividade e pertinência pela 3ª Inspeção de Controle Externo; e

IV- **encaminhar** cópias desta decisão, para conhecimento e providências que entenderem cabíveis:

- a) ao Ministério Público Estadual;
- b) à Comissão formada para o recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná;
- c) à Controladoria Geral do Estado do Paraná;
- d) ao Ministério da Infraestrutura do Governo Federal;
- e) à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura e fiscalização da execução dos contratos de Concessão rodoviária;
- f) à Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, responsável pelo estudo técnico e modelagem das novas concessões rodoviárias; e
- g) à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SEINFRAROD do TCU; e

V- encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, para ciência desta decisão, e à Diretoria de Protocolo, para intimação quanto ao item III e atendimento ao item IV, acima.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 10 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 21.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**

Conselheiro no exercício da Presidência