



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 648654/21
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ALESSANDRO AFFORNALI, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, EDSON LUIZ AMARAL, FERNANDO FURIATTI SABOIA, LUIZ FERNANDO REIS DE MACEDO, MARCOS ROGERIO DJAZI FAGUNDES, PAULO TADEU DZIEDRICKI, SILVANA BASTOS STUMM, VALMIR DA SILVA, WILLER NEPPEL
ADVOGADO ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANGELA
PROCURADOR BITTENCOURT CORDEIRO, ANTONIO RENATO HOINSKI, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, BRUNO GOFMAN, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, EDSON LUIZ AMARAL, HELIO AUGUSTO CAMARGO DE ABREU, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, LUCIANO ROCHA WOISKI, LUCIANO TINOCO MARCHESINI, MARIA LUCIA SANCHES, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, WILLIAM MACEIRA GOMES, YVONE DA SILVA ANDRADE
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1387/22 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Tomada de Contas Extraordinária junto ao Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER/PR). Pelo conhecimento. No mérito, pelo **não provimento**.

I-DO RELATÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tratam-se de Recursos de Revistas interpostos pelo **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ – DER/PR** (**recurso 1**), por **AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI** (diretor de operações DER de 22/02/2005 a 31/12/2018), **ALESSANDRO AFFORNALI** (diretor técnico do DER), **EDSON LUIZ AMARAL** (Procurador Jurídico do DER), **MARCO ROGÉRIO DJAZI FAGUNDES** (Coordenador de Gerenciamento Orçamentária do DER), **PAULO TADEU DZIEDRICK** (Diretor Geral do DER de 20/04/2018 a 31/12/2018), e **VALMIR DA SILVA** (Diretor Administrativo Financeiro do DER) (**recurso 2**), **LUIZ FERNANDO DOS REIS DE MACEDO** (Controlador Interno do DER) (**recurso 3**), **SILVANA BASTOS STUMM** (controladora interna do DER¹) (**recurso 4**), em face do **Acórdão n.º 1720/21-PLENO** (peça 151) por meio do qual determinou-se a **procedência** da Tomada de Contas Extraordinária a fim de reconhecer a **irregularidade das contas** no âmbito do **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO PARANÁ**, atinentes aos editais de licitação do Pregão Presencial n.º 28/18 (Superintendência Regional Leste - Curitiba, GMS n.º 58/18), Pregão Presencial n.º 29/18 (Superintendência Regional de Ponta Grossa, GMS n.º 59/18), Pregão Presencial n.º 30/18 (Superintendência Regional de Londrina, GMS n.º 60/18), Pregão Presencial n.º 31/18 (Superintendência Regional de Maringá, GMS n.º 60/18) e Pregão Presencial n.º 32/18 (Superintendência Regional de Cascavel, GMS n.º 60/18), referentes à contratação de empresa para prestação de “*serviços de supervisão e apoio à fiscalização das obras e dos serviços de engenharia rodoviária, no âmbito de superintendências regionais do DER.*”

As inconformidades constatadas pela 4ª Inspeção de Controle Externo, e mantidas na decisão recorrida foram as seguintes:

ACHADO 01. burla ao concurso público por meio de terceirização indevida, vez que o DER se utilizou de licitação de intermediação de mão de obra para contratar funcionários;

ACHADO 02. vagueza na definição do objeto da contratação, em relação à quantidade de serviços a serem prestados ou suas localidades, bem como quanto ao cronograma físico financeiro;

¹ Portaria de Nomeação n.º 53/2015



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACHADO 04. terceirização de serviços sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas;

ACHADO 05. regulamentação insuficiente no instrumento convocatório sobre o instituto jurídico de repactuação contratual e seus reflexos aos serviços contratados de apoio à fiscalização do DER;

ACHADO 07. vedação de subcontratação e à utilização exclusiva dos veículos;

ACHADO 09. imprecisão no quantitativo estimado de insumos na planilha orçamentária;

ACHADO 10. utilização indevida da Fonte 125 para embasar o custeio de despesas correntes, classificadas irregularmente como de capital, desrespeitando medida cautelar desta corte de contas (Despacho nº 592/18- GCAML – homologado pelo do Acórdão nº 1135/18 do Tribunal Pleno, de 10 de maio de 2018);

ACHADO 11. Custos Administrativos – Ausência de requerimento da composição detalhada dos custos administrativos da proposição dos licitantes.

O Acórdão recorrido propôs as seguintes sanções:

i) ACHADO N.º 01 - Burla ao concurso público por meio de terceirização indevida: (i.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor Técnico do DER/PR, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, Diretor de Operações, PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral, e EDSON LUIZ AMARAL, Procurador Jurídico;

(ii) ACHADO N.º 02 – Vagueza na definição do objeto da contratação: (ii.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Técnico do DER/PR, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, Diretor de Operações, PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral, e EDSON LUIZ AMARAL, Procurador Jurídico;

(iii) ACHADO N.º 04 – Terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas: (iii.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor Técnico do DER/PR, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, Diretor de Operações, PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral, e EDSON LUIZ AMARAL, Procurador Jurídico;

(iv) ACHADO N.º 05 – Insuficiente no instrumento convocatório e anexos sobre instituto jurídico de repactuação contratual e seus reflexos aos serviços de apoio à fiscalização do DER: (iv.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor Técnico do DER/PR, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, Diretor de Operações, PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral, e EDSON LUIZ AMARAL, Procurador Jurídico;

(v) ACHADO N.º 07 – Da vedação de subcontratação: (v.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor Técnico do DER/PR, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, Diretor de Operações, PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral, e EDSON LUIZ AMARAL, Procurador Jurídico; (vi) **ACHADO N.º 09 – Imprecisão nas quantidades estimadas dos insumos previstos na planilha orçamentária:** (vi.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor Técnico do DER/PR, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, Diretor de Operações, e PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(vi) ACHADO N.º 09 – Imprecisão nas quantidades estimadas dos insumos previstos na planilha orçamentária: (vi.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor Técnico do DER/PR, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, Diretor de Operações, e PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral;

(vii) ACHADO N.º 10 – Irregularidades na utilização indevida da fonte 125 para embasar o custeio de despesas correntes, classificadas irregularmente como de capital, desrespeitando medida cautelar desta corte de contas estadual: (vii.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso VI, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. (as) PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral, VALMIR DA SILVA, Diretor Administrativo Financeiro, WILLER NEPPEL, Coordenador de Contabilidade e Finanças e LUIZ FERNANDO REIS MACEDO, Auditor Interno, SILVANA BASTOS STUMM, Agente de controle de Interno, e MARCOS ROGÉRIO DJAZI FAGUNDES, Coordenador de Gerenciamento Orçamentária; (vii.ii) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “f”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. (as) PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral, VALMIR DA SILVA, Diretor Administrativo Financeiro, WILLER NEPPEL, Coordenador de Contabilidade e Finanças e LUIZ FERNANDO REIS MACEDO, Auditor Interno, SILVANA BASTOS STUMM, Agente de controle de Interno, e MARCOS ROGÉRIO DJAZI FAGUNDES, Coordenador de Gerenciamento Orçamentária;

(viii) ACHADO N.º 11 - Terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas: (viii.i) A aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, aos Srs. ALESSANDRO AFONALI, Diretor Técnico do DER/PR e PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Propôs, ainda, uma série de **DETERMINAÇÕES** ao DER², com bem como comunicação da 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Região

² “determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER/PR) para que adote as seguintes medidas: (i) Considerando que já existem contratos firmados com base nas licitações em voga, determino que não sejam realizadas novas prorrogações dos contratos originados dos certames objetos de exame; (ii) Em futuros processos e atos administrativos que emitir, abstenha-se de incidir nas mesmas ilegalidades apontadas neste relatório, sendo para tanto necessário que: (a) assumo o protagonismo da função de fiscalização, com a presença de servidores responsáveis técnicos pela obra em cada um dos trechos em execução no momento – e não apenas um para o contrato – bem como realize testes tecnológicos em laboratório próprio para atestar a veracidade dos dados produzidos pela empreiteira; (b) limite as atividades a serem realizadas por empresa de apoio à fiscalização àquelas em que não há poder de decisão, mas meramente mecânicas que servem de meio para a realização de medição, como o auxílio para perfuração de locais previamente escolhidos pelo fiscal, por exemplo; (c) defina o objeto da licitação adequadamente, sendo para tanto necessário que haja transparência quanto: i) aos locais e obras que o DER pretende realizar durante o prazo de duração do contrato das empresas de apoio à fiscalização; ii) aos serviços que serão efetivamente exigidos dos funcionários e quais as obrigações da contratada, sendo para tanto vedada a utilização de termos vagos sem a devida objetividade tais quais “quando necessário, realizar ensaios” ou “o DER poderá disponibilizar espaço físico”; iii) não traga cláusulas dúbias de contrato de escopo para contrato típico de intermediação de mão de obra. Por outro lado, caso deseje realizar um contrato típico de escopo no futuro, modifique significativamente a metodologia do contrato, em especial as métricas para realização de pagamento e para aferição da eficiência; iv) em contratos de intermediação de mão de obra, defina a carga horária dos funcionários a serem contratados; (d) quando seja firmado contrato de escopo ou intermediação de mão de obra para apoio à fiscalização, tendo em vista a clara preponderância de contratação de pessoal para execução de serviço de obrigação do DER, que se contabilize tais dispêndios como “outras despesas de pessoal”, respeitando-se os limites impostos pela LRF; (e) em contratos de intermediação de mão de obra, DER preveja regras e institutos que previnam ao máximo a criação de passivos trabalhistas, sendo para tanto necessário, dentre outras medidas as seguintes: i) inclusão de regra no corpo do instrumento convocatório determinando que as propostas das licitantes devem respeitar eventuais valores mínimos estabelecidos em dissídio, acordo coletivo ou em Conselho de Classe da respectiva categoria; ii) cláusula contratual determinando que os mesmos valores mínimos devem ser respeitados durante a execução contratual; iii) cláusula contratual exigindo a apresentação, no primeiro mês da prestação dos serviços, de relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso; iv) cláusula exigindo a apresentação, no primeiro mês da prestação dos serviços, de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e responsáveis técnicos; v) cláusula exigindo a apresentação, no primeiro mês da prestação dos serviços, de exames médicos admissionais dos empregados da contratada; vi) cláusula atribuindo prerrogativa ao fiscal do contrato de exigir, a qualquer momento durante a execução contratual, documentos como cópia de folha de pagamento, cópia de contracheques, comprovante de entrega de benefícios suplementares, controle de ponto, etc.; vii) a existência de cláusulas que permitam averiguar o efetivo pagamento do salário dos empregados, bem como o cumprimento de obrigações trabalhistas; viii) previsão de regras para determinando as funções do preposto ou figura equiparada, com poderes para intermediar questões como, tomada de decisões no local de execução dos serviços, poder de mando, controle da assiduidade, faltas, licenças, férias e substituições; (f) seja prevista a repactuação para os contratos de intermediação de mão de obra, nos termos dispostos no art. 76 do Decreto Estadual n.º 4993/2016; (g) preveja, nos editais de licitação, cláusula expressa a respeito da vedação de contratação de familiar de agente público para a prestação de serviço ao Governo do Estado do Paraná, nos termos dispostos no Decreto Estadual n.º 426/2019; (h) acrescente no edital os critérios de fiscalização da subcontratação e quais os requisitos serão utilizados pelo Conselho Diretor do DER/PR, para autorizar ou desautorizar a participação da empresa subcontratada; (i) caso preveja e remunere por carros utilizados pela empresa de apoio à fiscalização, que expressamente limite a utilização dos carros aos funcionários da empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Metropolitana de Curitiba, a fim de cientificar o Exmo. Juiz Roger Vinicius Pires de Camargo Oliveira a respeito da decisão exarada por este Tribunal de Contas.

O DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGENS-DER sustenta, em síntese, que os profissionais contratados não possuem qualquer poder decisório, e que sua função é fornecer os dados para a atuação eficaz da fiscalização, a cargo dos servidores efetivos da autarquia, não se tratando de terceirização de atividade fim. Salaria que possuía em seus quadros 1.063 (um mil e sessenta e três) servidores ativos quando da abertura da Comunicação de Irregularidade e que o dimensionamento das equipes foi realizado de acordo com o volume de obras realizadas, não só de implantação, mas também as de manutenção e conservação. Afirma que os valores de referência utilizados pelo DER/PR para remuneração dos funcionários constaram da tabela de consultoria do DNIT, buscando a utilização de uma referência objetiva, refletindo a atualidade do mercado dos serviços. **(ACHADO 1).**

Destaca que a redação do objeto possui dose proposital de abrangência e generalização, pois uma eventual pormenorização na descrição dos serviços poderia não atender à exigência de “descrição sucinta” prevista no Art. 40, I, da Lei 8.666/93, e que o Termo de Referência do Edital traz os detalhamentos necessários, explicitando os objetos e as correspondentes normas técnicas de observância obrigatória, apontando as equipes e locais de prestação de serviços. **(ACHADO 02)**

Assevera que os editais não visam contratações pessoais, mas a prestação de serviço comum de engenharia, atinentes à supervisão e apoio à fiscalização das obras de engenharia rodoviária, sem dedicação exclusiva de mão de obra. Sustenta a ausência de passivo trabalhista ao DER, que somente efetua a

contratada, de modo a vedar a utilização de carros por servidores do DER; (j) elabore licitação de tal modo que seja possível à empresa estimar com segurança os quantitativos mínimos necessários para prestação do objeto contratual; (k) não aplique Receitas de Capital – recursos oriundos da venda de direitos e patrimônio (fonte de recursos 125) – para atividades de custeio, tais quais a manutenção de pavimentos, ou pagamento empresas de apoio à fiscalização contratadas para tal atividade, deixando de provocar uma contínua descapitalização no patrimônio do Estado do Paraná, prática essa vedada pelo art. 44 da LRF e pelo art. 4º da Lei nº 18.875/2016; (l) que o edital preveja a necessidade de o BDI e seus componentes (dentre eles os custos administrativos) serem analiticamente descritos em suas composições dentro das propostas dos licitantes, permitindo assim o adequado controle da razoabilidade e da economicidade nas contratações;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

liquidação da despesa quando lhe é apresentado a comprovação de quitação mensal dos encargos trabalhistas e fiscais. Ressalta a responsabilização subsidiária da Administração, nos termos do entendimento do STF e do art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93, e a ausência de substituição de mão de obra. **(ACHADO 04)**

Alega que o instituto da repactuação não se aplica às licitações de apoio e gerenciamento de obra pública, utilizando-se o índice FGV para correção, específico para o âmbito da engenharia rodoviária. Expõe que exigiu, como item de qualificação técnica, a apresentação de 1 (um) documento, qual seja, a comprovação, mediante Certidão(ões), Atestado(s) ou Declaração(ões), expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, de que a empresa tenha executado serviços de **supervisão e/ou fiscalização** de obras e/ou serviços rodoviários e/ou elaboração de projetos de: implantação, duplicação e/ou ampliação da capacidade de tráfego e restauração de rodovias, não restringindo a competitividade. **(ACHADO 05)**

Declara que os serviços a serem executados foram subdivididos em grupos, sendo dimensionada uma equipe para execução dos trabalhos desenvolvidos por cada um, não se mostrando conveniente ao DER/PR a subcontratação dos serviços com alto grau de relevância. Sustenta que a permissão de locação de equipamentos para a realização dos serviços contratados não é caracterizada como **subcontratação**, mas somente meio para atingimento da finalística contratual, eis que os veículos serão utilizados **exclusivamente** na supervisão e fiscalização das obras, nos termos dos Editais lançados. **(ACHADO 07)**

Consigna que não foi utilizada a Fonte 125 para quaisquer pagamentos em relação aos pregões ou serviços elencados na Comunicação de Irregularidade (autos nº 262058/2018), e que os ajustes serão empenhados e liquidados por intermédio das fontes 100 e 257, enquanto perdurar a decisão cautelar para suspensão dos pagamentos. Sustenta ofensa à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, considerando-se que a despesa paga através da Fonte 125 sempre foi julgada legal. **(ACHADO 10)**

Afirma que as tabelas referenciais utilizadas pela Inspetoria, atinentes aos custos administrativos, são relativas à execução de obras, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

podendo ser comparadas com serviço consultivo de engenharia rodoviária, objeto dos certames impugnados. Aduz que as licitações do DER/PR possuem direcionamento referencial dos orçamentos de engenharia consultiva rodoviária definidos pelo DNIT, constantemente avaliados e aprovados pelo Tribunal de Contas da União. **(ACHADO 11)**

AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI (diretor de operações DER), **ALESSANDRO AFFORNALI** (diretor técnico do DER), **EDSON LUIZ AMARAL** (Procurador Jurídico do DER), **MARCOS ROGÉRIO FAGUNDES** (Coordenador de Gerenciamento Orçamentária do DER), **PAULO TADEU DZIEDRICK** (Diretor Geral do DER) **E VALMIR DA SILVA** (Diretor Administrativo Financeiro do DER) requerem o afastamento das multas, sustentando, em síntese que:

*“a) **PAULO TADEU DZIEDRICK** foi nomeado Diretor Geral do DER/PR em 19/04/2018 e **ALESSANDRO AFFORNALI** Diretor Técnico na mesma data, enquanto os editais de licitação em discussão foram abertos em 11/07/2018, ou seja, pouco mais de 2 (dois) meses de suas nomeações, não havendo tempo hábil para que adotassem outras medidas a fim de superar a situação de grave ausência de servidores;*

*b) **AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI** foi nomeado para o cargo de Diretor de Operações em 02/05/2018, e na abertura das propostas dos editais (11/07/2018) possuía 2 meses no respectivo cargo, não sendo possível adotar outras medidas inseridas no v. Acórdão recorrido, sendo que apenas a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) possui competência para abrir Concurso;*

c) restou atendido o Prejulgado nº 6 desta Corte de contas, vez que houve comprovação de frustração de concurso público, procedimento licitatório e respeito ao valor máximo pago à terceirizada igual ao pago a servidor efetivo;

*d) mais de 70% do contrato relativo ao Pregão presencial nº 15/20, deste Tribunal de Contas, se refere à intermediação de mão de obra para **serviços de supervisão**, sem que isso seja considerada uma terceirização;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) apenas os serviços complexos e que envolvem certo nível de detalhamento exigem projeto básico, requerendo o afastamento das multas administrativas aplicadas;

*f) o Decreto nº. 4993/2016 não incide nas contratações de **serviços de engenharia**, conforme previsão de seu art. 1º;*

g) a situação atinente ao achado 10 foi objeto de aplicação de multa, consoante v. Acórdão nº 419/20 – Tribunal Pleno e Acórdão nº 497/21 - Tribunal Pleno (recurso de revista), ambos do Processo nº 262058/18 (comunicação) e 448945/20 (recurso de revista), e por esse motivo a manutenção de multa administrativa nos presentes autos acarretará bis in idem”

LUIZ FERNANDO REIS DE MACEDO (Auditor Interno do DER), expõe que, em situação idêntica (Acórdão nº 1835/20 – Tribunal Pleno, Processo nº 130244/19), esta Corte de Contas concluiu que não seria possível responsabilizá-lo, considerando-se que a unidade chefiada não detinha quadro funcional devidamente capacitado para desempenhar todas as competências.

Assevera que a determinação exarada no Despacho nº 592/18 – GCAML da Tomada de Contas Extraordinária nº 262058/18 foi dirigida ao DER/PR, na pessoa de seu representante legal, sustentando a inexistência de nexo de causalidade entre sua conduta e o desrespeito da cautelar.

Junta excertos dos Acórdãos nº 1579/18 e 5347/13 deste Tribunal, os quais teriam fixado o entendimento de que apenas a autoridade máxima do ente público pode ser responsabilizada nos casos de descumprimento de determinação de decisão cautelar.

SILVANA BASTOS STUMM (controladora interna do DER) alega que, conforme Memorando nº 051/2018 (fl. 4), recomendou ao Diretor-Geral do DER/PR, à época, que os setores competentes da autarquia envidassem esforços para que os empenhos fossem realizados em consonância com a legislação vigente, suscitando a expedição da Ordem de Serviço nº 012/2018 – DG do DER/PR (fl. 05).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aduz que adotou as medidas esperadas no desempenho de suas funções, demonstrando postura ilibada, e que a determinação contida na decisão cautelar para a cessação da utilização indevida da fonte 125 foi dirigida ao representante legal do DER/PR, devendo ser afastada a multa que lhe foi aplicada. Defende, ainda, habitualidade na despesa orçamentária pela Fonte 125, de modo que a decisão recorrida foi desproporcional e não equânime, deixando de observar o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB³, no que concerne a aplicação de regras transitórias.

Pela Informação nº 7/22, a **4ª Inspeção de Controle Externo** afirma que os argumentos do **DER** não são suficientes para afastar as irregularidades, eis que a própria Comunicação de Irregularidade trouxe capítulo específico tratando da aplicação da nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (peça 3, fls. 131 a 133), com a descrição de cada uma das condutas, dano e nexos causal de cada agente, opinando pelo **não provimento** do recurso por ele apresentado.

Examina que o fato de **PAULO TADEU DZIEDRICK** e **ALESSANDRO AFFORNALI** estarem há cerca de 80 (oitenta) dias nos cargos de Diretor Geral e Diretor Técnico, respectivamente, não justifica a adoção de condutas flagrantemente ilegais, não sendo possível a realização de licitação para contratação de pessoal para execução de atividades finalísticas, com poder de decisão, à preços superiores àqueles pagos aos servidores. Já **AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI**, (Diretor Técnico de 01/01/2015 a 18/04/2018) também foi responsável por elaborar e assinar os editais de licitação, não sendo possível acolher a tese defensiva da ausência de responsabilidade.

Aduz que o **PREJULGADO 6** traz regras gerais para contratação de contadores e assessores jurídicos, permitindo, excepcionalmente, a contratação de terceirizados, caso seja realizado concurso público frustrado ou visando a reposição de servidores efetivos, o que não se no caso dos autos, em que os terceirizados

³ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recebiam, inclusive, valores superiores às remunerações dos servidores do DER.
(ACHADO 01)

Observa não ter havido especificação quanto aos ensaios tecnológicos que a empresa teria que realizar diretamente, tampouco quais os limites das atividades de planejamento, estudos e projetos de responsabilidade da contratada, considerando-se que o edital não definiu os custos unitários para os serviços, nem métricas de quantidade de serviços a serem prestados por cada funcionário, opinando pela manutenção do **ACHADO 02**.

Verifica que, mesmo na hipótese de ter ocorrido erro no edital do Tribunal de Contas (Pregão presencial nº 15/20) utilizado como paradigma na sustentação recursal, persistiria a irregularidade cometida pelo DER, responsável direto pelo pagamento vinculado ao número de funcionários, independente da produtividade de cada um, sem relação com a entrega de um produto pronto.
(ACHADO 04)

Quanto ao **ACHADO 05** destaca, ainda que o Decreto n.º 4.993/2016 não seja diretamente aplicável a serviços de engenharia, o instituto da repactuação deve ser observado por analogia. Isso porque reajustes de contratos que exijam dedicação exclusiva de mão de obra necessariamente devem ser realizados por meio na análise dos custos de cada um dos itens referentes à remuneração dos empregados.

Aduz que, da análise às petições n.º 178, 193, 200 e 203 não se identificou argumentos novos e exclusivos quanto ao **ACHADO 09**, opinando pela improcedência do recurso quanto a este.

Assevera que o Processo nº 262058/18 constatou a existência de irregularidades na utilização da fonte 125, de modo que a Corte de Contas emitiu cautelar para que a irregularidade não persistisse. Afirma que, em momento posterior, o órgão lançou edital de licitação utilizando a fonte de maneira equivocada e, portanto, com inobservância da cautelar, não havendo que se falar em *bis in idem*, eis que a conduta tratada nestes autos é autônoma e ainda mais grave, visto o desrespeito à decisão plenária da Corte de Contas. **(ACHADO 10)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirma que não foi atendida a composição detalhada dos custos administrativos propostos pelo licitante, evidenciando-se, no caso concreto, elementos que corroboram a tese de que os preços orçados eram superiores aos de mercado, permanecendo injustificada a ausência de composição detalhada (unitária) dos custos administrativos. **(ACHADO 11)**

Por fim, opina pelo não provimento do Recurso apresentado por **AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, ALESSANDRO AFFORNALI, EDSON LUIZ AMARAL, MARCO ROGÉRIO DJAZI FAGUNDES, PAULO TADEU DZIEDRICK, e VALMIR DA SILVA.**

Observa que os argumentos lançados pelo recurso manejado por LUIZ FERNANDO REIS DE MACEDO são insuficientes para afastar as irregularidades, eis que foi intimado em 11/05/2018 (peça 38 autos nº 262058/18) para apresentar defesa quanto às alegações iniciais, sendo que, em 13 de junho de 2018 já havia solicitado prorrogação de prazo para apresentação de defesa, devendo, por dever de ofício, ter agido para evitar as irregularidades, opinando pela improcedência do recurso apresentado.

Aduz que as ações adotadas pela controladora interna **SILVANA BASTOS STUMM** não foram suficientes para evitar que novas irregularidades ocorressem, sendo impossível aplicar regra transitória da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, visto que a conduta irregular ocorreu por desobediência de decisão cautelar deste Tribunal, não se tratando de entendimento novo, pelo que **não deve ser provido** o recurso apresentado.

Por fim, opina pelo **não provimento** da totalidade dos recursos de revista propostos.

No mesmo sentido, manifesta-se o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em **Parecer nº 440/22.**

I-DO RELATÓRIO

1. Do Recurso do DER



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme apontou a instrução processual, o **DER** repete os mesmos argumentos apresentados em contraditório nos autos originários.

Repisou, em síntese, à ausência de poder decisório dos contratados, deficiência de pessoal e conformidade da remuneração paga com tabela de consultoria do DNIT (**ACHADO 01**), o que foi, na sua integralidade, enfrentado na decisão vergastada.

Na ocasião, compreendeu-se que a ausência/carência de servidores efetivos na respectiva área, alegada como motivo justificador da contratação via licitação, decorre de falhas de gestão e planejamento do próprio órgão, não podendo descartar-se o poder decisório dos técnicos e engenheiros contratados, **diante da patente ausência de pessoal do DER em campo**, fiscalizando a realização das obras, conforme constatado em Auditoria desta Corte.

Evidencia-se a terceirização de atividade fim, em burla ao concurso público, considerando que o desempenho de atividades fiscalizatórias é **de necessidade permanente e contínua** do DER, procedendo-se à contratação de engenheiros, por valores superiores aos pagos aos seus servidores efetivos.

O Prejulgado nº 06 desta Corte, previu, excepcionalmente, a possibilidade de terceirização nos casos em que, devidamente motivado, o **cargo estiver em extinção** ou que **inexista o cargo**, comprovando-se a realização de concurso infrutífero, desde que a atividade seja passível de terceirização, ou seja, e **não coincida com os fins principais da Administração**, devendo os valores pagos serem razoáveis em comparação aos devidos aos servidores efetivos.

Ressalta-se que os argumentos carreados em sede de Mandado de Segurança nº 0002982-27.2018.8.16.0004⁴ não representam elementos hábeis a desconstituir as irregularidades apontadas pela presente Auditoria, considerando-se que aquele processo se encontra arquivado em razão de desistência da parte, sem julgamento de mérito, mantendo-se injustificada a burla à obrigatoriedade de realização de concurso público, nos termos do art. 37, II da CF/88 (**ACHADO 01**) e as sanções correspondentes.

⁴ impetrados pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - SINAENCO, questionando a regularidade do Edital nº 31//2018, que tramitou na 3ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Identificou-se ainda, a falha no indicativo da quantidade de serviços a serem prestados quanto as respectivas localidades, assim como no cronograma físico financeiro, ocasionando imprevisibilidade dos custos unitários elencados em planilha, ou mesmo a existência qualquer métrica de medição, possibilitando a contratação de serviços em quantitativo sem conexão com as reais necessidades do DER. Verificou-se ausência na definição dos produtos ou itens específicos para cada serviço, dos prazos para execução e unidades de medida pagamentos, feitos sem discriminação das atribuições e carga horária de cada posto, função ou equipe atrelada ao contrato. **(ACHADO Nº 02)**

O recorrente explicita os conteúdos dos Termos de Referência, informando, em síntese, que a formação das equipes e locais de prestação de serviços se deu com base na tabela de Consultoria do DNIT, com jornada semanal de 40 horas e pagamentos efetuados de acordos com medições mensais, cujos valores são obtidos a partir do produto dos quantitativos efetivamente executados, pelos respectivos preços unitários propostos.

Conforme apontou a instrução nos autos originários, o objeto da licitação é a **fiscalização de obras, realização de projetos e planejamento de determinadas atividades do DER**, o que só pode ser levado a efeito pela empresa contratada se tiver **acesso prévio** à quantidade de obras e cronograma físico-financeiro de cada uma delas, o que não foi especificado nos procedimentos licitatórios.

O Termo de Referência previa que *“a execução dos serviços abrange o acompanhamento dos trabalhos em andamento e os que serão iniciados, excluindo-se as obras de maior vulto e/ou de alta complexidade técnica, que poderão exigir contratos de supervisão específicos”*, extraíndo-se que o DER poderia, arbitrariamente, excluir determinada obra da competência da empresa contratada, eis que o edital não regulou objetivamente quais obras ficariam sob responsabilidade da empresa de apoio à fiscalização.

Verificou-se ainda, constar expressamente no instrumento convocatório que: *“7.6 O horário de trabalho das equipes técnicas será aquele necessário e suficiente para a execução dos serviços definidos no Termo de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referência – ANEXO 01 deste Edital”, o que contradiz com a informação de que a composição das equipes foi feita com base em tabela de Consultoria do DNIT, e jornada semanal de 40 horas.

Nesse sentido, acosta-se trecho da manifestação técnica (Informação 3/20):

*“O fato de a autarquia não ter cronograma físico-financeiro para as obras e serviços – e não descrever quais estão englobadas no contrato - apenas reforça **que nem mesmo o DER sabe os quantitativos que está contratando**. Pode ser que, ao final do contrato, perceba que foram necessários o pagamento de 200 diárias, pode ser que perceba que foi necessário o pagamento de 1000 diárias. O mesmo referente a transporte terrestre, locação de veículos etc. Assim, o DER **pretendeu fixar custos unitários, sem que nem ele mesmo soubesse o quantitativo de cada item que utilizaria no futuro**. Ao que parece, o DER pretende obter determinado valor (aquele proposto pela empresa vencedora da licitação) para dispendar com consultoria, sem se preocupar com os quantitativos inicialmente presentes no edital de licitação. Desse modo, o DER parece querer desprezar as regras dispostas nos art. 65, § 1º e 2º, da Lei Federal 8.666/93, e ao art. 112, 1º, II, da Lei Estadual nº 15.608/2007, que proíbe aumentos e, portanto, execução de serviços em valor superior a 25% daquele inicialmente contratado.” (sem grifos no original)*

Vislumbra-se, assim, a contratação de mão-de-obra por posto de trabalho, sem estabelecer uma métrica para aferição dos serviços, inviabilizando a aferição de produtividade mínima a ser atingida pela contratada, o que é vedado pela jurisprudência pátria, *in verbis*:

*“9.4.3. a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, **evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos:” (sem grifos no original)

(Acórdão nº 786/2006-TCU-Plenário. Relator AUGUSTO SHERMAN. Processo 020.513/2005-4. Data 24/05/2006)

*“4. Minha primeira preocupação, em relação a esses contratos, é a perfeita identificação desses serviços, com o estabelecimento das especificações de cada um, sem intercessão entre eles. A segunda, a perfeita identificação das necessidades do órgão ou entidade em cada um dos serviços. **Como há serviços de natureza contínua, como suporte técnico, e serviços de natureza não-contínua, com prazo determinado ou fixo, como o desenvolvimento de projetos, tenho sérias dúvidas se a expressão dessas necessidades em “homem-hora” é a mais adequada para ambos os tipos de serviço.***

35. Na hipótese de desenvolvimento de projeto, por exemplo, a contratação por “homem-hora” conduz ao paradoxo do lucro-incompetência. Ou seja, quanto menor a qualificação e capacitação dos prestadores do serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo e, portanto, maior o custo para a Administração-contratante e maior o lucro da empresa contratada. Será que não há outras maneiras de contratar tais serviços, eliminando essa disfunção? São muitas as preocupações com essa espécie de contrato faz-tudo, já mencionei também a necessidade da adjudicação por itens. Mas devo ressaltar uma outra da maior relevância: a segurança do Estado e da Administração. Sabe-se que o que há de mais valioso no momento atual é a informação. A informação precisa ser bem adquirida, tratada e bem guardada, às vezes com o devido sigilo. As informações do Estado e da Administração Pública são digitalizadas, tratadas e guardadas nos seus computadores. Transitam nos computadores do Governo federal informações sobre comércio externo e interno, sobre agricultura, educação, saúde, infraestrutura, e outras mais. do objeto lícito, a forma de execução desses serviços - se contínua ou não -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e o regime de contratação dos empregados das empresas prestadoras de serviços (celetistas, cooperados), entre outros aspectos.” (sem grifos no original)

(Acórdão 1558/2003- Plenário TCU. Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Processo nº 008.693/2003-3. Data 15/10/2003)

Uma vez mantida a argumentação originária, sem elementos novos aptos a afastar as inconformidades ora analisadas, permanece a irregularidade do **ACHADO Nº 02** de auditoria.

Apontou-se ainda a terceirização de serviços sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas (**ACHADO 04**).

Sobre tais aspectos o Recorrente concentrou sua defesa no não enquadramento do objeto das licitações como terceirização indevida de mão de obra, o que restou afastado nos termos do fundamentado para o **ACHADO 01**, de modo que os argumentos não tiveram o condão de afastar a inconformidade relatada no **ACHADO 04**.

Sustentou o DER que, por envolver serviço comum de engenharia, mais especificamente serviços de supervisão e apoio à fiscalização das obras e dos serviços de engenharia rodoviária, **sem dedicação exclusiva de mão de obra**, seria cabível o **reajuste** como critério de atualização dos preços. (**ACHADO 05**)

Verifica-se, contudo, os contratos de serviços ora analisados se amoldam, por analogia, à situação nos arts. 76 e 77 do Decreto Estadual nº 4993/2016⁵, eis que a **repactuação** corresponde a forma de recompor os custos do contrato de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, devendo, para tanto, ser prevista em edital, *in verbis*:

⁵ Regulamenta a Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, para a elaboração de termos de referência e de contratos para aquisição de bens e prestação de serviços pela Administração Pública Estadual Direta e Indireta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 76. Repactuação de contrato é uma forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato que deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no instrumento convocatório com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo ou à convenção coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

Art. 77. Será admitida a repactuação do contrato dos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, contratados com prazo de vigência igual ou superior a 12 (doze) meses, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano.

Parágrafo único. A repactuação do contrato deve estar prevista no edital.”

No mesmo sentido já decidiu esta Corte de Contas:

“Conforme bem exposto pela unidade de fiscalização, as licitações em tela se amoldam à situação prevista pelos já citados arts. 76 e 77 do Decreto Estadual nº 4993/2016, segundo os quais a repactuação de contrato deve ser prevista em edital e ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra.

Outrossim, em que pese a autarquia licitante tenha defendido a realização de opção administrativa pela adoção do índice de reajuste setorial nos certames em tela, deixou de demonstrar, na fase de instrução processual, a alegação de que os componentes do índice setorial já abrangeriam a variação do custo da mão de obra ao longo do tempo.

Assim, considerando que o aumento do custo da mão de obra em decorrência de Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, em regra, é superior à inflação, ao que se soma a constatação, no tópico anterior, de que 85% dos valores licitados estão vinculados à remuneração dos membros da equipe técnica e encargos decorrentes, tem-se que os editais em tela efetivamente deveriam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*conter a previsão da repactuação do contrato, de modo que a presente Representação deve ser julgada **parcialmente procedente** também em relação a este ponto.”*

(Acórdão nº 3741/18- Relator Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares)

Também o Tribunal de Contas da União já decidiu no sentido de que:

“O instituto da repactuação de preços aplica-se apenas a contratos de serviços continuados prestados com dedicação exclusiva da mão de obra”

(Acórdão 1488/2016-Plenário. Relator Vital do Rego. Sessão de 08/06/2016)

“A repactuação de preços aplica-se apenas às contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra e ocorre a partir da variação dos componentes dos custos do contrato, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, conforme estabelece o art. 5º do Decreto 2.271/1997, devendo ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços.”

(Acórdão nº 1574/2015-Plenário. Benjamim Zymler. Sessão de 24/06/2015)

Considerando-se a ausência de inovação recursal no tocante a matéria, mantém-se a irregularidade do **ACHADO 05**.

Atinente à **vedação de subcontratação** e a necessidade de utilização exclusiva dos veículos de sua propriedade ou locados de terceiro (**ACHADO 07**), sustentou o DER tratar-se de regra de exceção, de modo que a locação de equipamentos para a realização dos serviços contratados é apenas um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meio para atingimento da finalística contratual, exclusivamente para supervisão e fiscalização das obras.

Verifica-se que, mesmo sendo “*um meio para atingimento da finalística contratual*”, não há como desconfigurar a locação de veículos efetuada como subcontratação, de modo que, no intuito de resguardar a Administração, seria prudente a sua admissão no Edital, prevendo-se, para tanto, a forma de fiscalização da empresa subcontratada, visando evitar riscos de eventual responsabilização subsidiária da Administração.

Além disso, não restou claro se a utilização dos veículos se daria apenas pelos funcionários da empresa contratada, ou também por aqueles do DER, devendo, nesse último caso, utilizar-se de processo específico de contratação, visando evitar a ocorrência de restrição à competitividade, consoante interpretação conjunta dada aos artigos 72 e 78, VI, da Lei de Licitações, *in verbis*:

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

*VI – a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, **não admitidas no edital e no contrato,**” (sem grifos no original)*

Nessa esteira, os Tribunais de contas têm considerado ilegal subcontratação não prevista no instrumento convocatório e contratual:

“nos ensinamentos de Jessé Torres Pereira Junior (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, Editora Renova, 2002, p. 694.) “(...) poderá subcontratar se for em parte e desde que tal possibilidade houvesse sido prevista no ato convocatório e no contrato, vedada a inclusão, em regulamento, de autorização genérica para subcontratar, uma vez que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

subcontratação terá de ser expressamente admitida em cada contrato, inclusive com a fixação de limite condizente com o objeto deste.” (grifei) Assim, deve-se observar a previsão de subcontratação no instrumento convocatório do certame licitatório e no contrato celebrado com a empresa, nos termos dos arts. 78, IV, combinado com o art. 72, todos da Lei nº 8.666/1993.”

(TCU, Acórdão nº 1014/2005, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 20.07.2005.)

“Ante o exposto, é de se concluir que a orientação emanada do Acórdão nº 5.532/2010 – 1ª Câmara, invocado pela Secex-MG em sua instrução, no sentido de que a subcontratação parcial de serviços contratados “não necessita ter expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que não haja expressa vedação nesses instrumentos” deve ser vista não como regra, mas sim como hipótese absolutamente excepcional, extraordinária, resultante de fato superveniente, de forma a atender, aí sim, na expressão usada pela unidade técnica, “a uma conveniência da administração”. 15. Nessa situação excepcional, a necessidade da subcontratação surgirá no curso da execução contratual, à evidência, pois, de um fato superveniente à celebração da avença, de sorte a garantir a viabilidade da execução do contrato administrativo mesmo ante a eventuais circunstâncias que impeçam a execução integral do avençado nos moldes originais em que fora pactuado. 16. É, portanto, providência de exceção, haja vista que o interesse da Administração é pelo cumprimento do contrato na forma originalmente avençada.”

(Acórdão nº 3.378/2012-Plenário, rel. Min. José Jorge, j. em 05.12.2012)

Do exposto, considerando-se a ausência de rol exaustivo dos itens a serem subcontratados, ou mesmo da utilização de processo específico de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação, bem como diante dos altos valores estimados para os veículos e equipamentos⁶, mantém-se a inconformidade atinente ao **ACHADO 07**.

Observa-se ainda, imprecisão na elaboração da planilha orçamentária referente à composição dos custos dos insumos (**ACHADO 09**), sendo que, na peça recursal, o DER repisou os argumentos no sentido de que *“demonstrou de forma eficaz quais seriam as quantidades e insumos utilizados e atendidos pela Consultoria a ser contratada”*.

Constata-se, contudo, que as taxas de desconto dadas pelas empresas vencedoras superaram 50% quando da abertura dos pregões de licitação. Já em relação aos custos administrativos, os descontos fornecidos pelas vencedoras foram dispostos acima dos 80%, indicando, no mínimo, imprecisão na elaboração dos quantitativos dos insumos dos editais de licitação e falhas de orçamento⁷.

Diante da reiteração dos argumentos em sede recursal, e da sobrevalorização destacada no Acórdão recorrido⁸, permanece a irregularidade do **ACHADO 09**.

Observa-se que, embora o DER/PR informe que não empenhará e nem liquidará, nos contratos sob exame, despesas correntes, classificadas irregularmente como de capital na Fonte 125 (**ACHADO 10**), diante da vagueza nas descrições e quantitativos das despesas, estas foram definidas genericamente como de capital, quando a grande maioria dos serviços envolve fiscalização de serviços de manutenção (Despesas Correntes), de modo que permanece a irregularidade no tratamento orçamentário e contábil das despesas.

⁶ Os orçamentos dos 5 (cinco) editais de licitação apresentaram valor total de R\$ 10.923.276,00 (o que representou 9,30% do valor máximo orçado das licitações). Somados ao total do item equipamento (R\$ 4.774.033,44), representaram 13,34% (R\$ 15.697.309,44) deste valor máximo orçado.

⁷ Consoante planilhas constantes na Informação nº 3/20 da 4ª Inspeção de Controle Externo (peça 137)

⁸ “Só em relação aos custos administrativos (item importante de composição da planilha orçamentária), os descontos dados pelas empresas vencedoras se posicionaram acima dos 80% [...]. Outros itens (também importantes na planilha orçamentária) como, por exemplo: diárias, passagens, instalações, moradias e equipamentos tiveram descontos variando entre 40% e 70%, indicando imprecisão na elaboração dos quantitativos dos insumos dos editais de licitação, uma vez que as empresas vencedoras dos certames estão se predispondo a realizar os serviços pela metade (50,56%) dos valores que foram estimados pelo DER.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal questão foi objeto de análise na Comunicação de Irregularidade relativamente ao exercício de 2017 (nº 262058/18), na qual se determinou, por meio do Despacho nº 529/18 (homologado por meio do Acórdão nº 1135/18-Pleno):

“o deferimento da medida cautelar, no intuito de determinar que: a. adote as providências necessárias para que as despesas listadas no achado 2 5 sejam classificadas como despesas correntes (privilegiando o princípio contábil da essência sobre a forma); b. cesse de aplicar Receitas de Capital - recursos oriundos da venda de direitos e patrimônio (fonte de recursos 125) – para custeio das já referidas despesas listadas no achado 2, deixando de provocar uma contínua descapitalização no patrimônio do Estado do Paraná, prática essa vedada pelo art. 44 da LRF e pelo art. 4º da Lei nº 18.875/2016.”

Diante da decisão desta Corte, com observância obrigatória e efeito vinculante em relação aos responsáveis do DER, deveria o órgão adequar as rubricas orçamentárias com os valores dos serviços prestados nos exatos termos que distinguem as Despesas de Capital e as Despesas Corrente, o que não ocorreu, de modo permanece contido no **ACHADO 10**.

Compreende-se que as justificativas utilizadas para justificar a ausência de descritivo pormenorizado a respeito dos custos administrativos das empresas licitantes⁹ se mostraram insuficientes para afastar a sua obrigatoriedade (**ACHADO 11**). Isso porque a auditoria realizada por esta Corte apontou divergências em relação aos referidos custos, em decorrência do elevado valor constante dos orçamentos (8,48% do total das contratações, ou quase R\$ 10 milhões em apenas 01 ano), conforme dados extraídos dos processos licitatórios n.º 28, 29, 30, 31 e 32/2018¹⁰, o que pode resultar na sobrevalorização dos contratos firmados.

⁹ compreendidos como aqueles custos gerais da empresa, referentes à administração, e parte integrante do BDI (Benefícios/Bonificações e Despesas Indiretas)

¹⁰ Peça 137, fl.48.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, acostam-se as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União, em que identificou restrição à competitividade decorrente da adoção de critérios inadequados de habilitação técnico-operacional e utilização de planilha orçamentária com sobrepreço, *in verbis*:

ACÓRDÃO 1427/2021 - PLENÁRIO: [...] b) Conduta: elaborar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico 36/2013 com sobrepreço (valores acima do preço de mercado), a partir de orçamentos viciados (pesquisa de preços realizada pelo departamento de manutenção foi eivada de vícios), o que propiciou a aceitação dos valores contratados com sobrepreço e a desclassificação por inexecutabilidade da proposta da empresa Refrigeração Portuguesa com preços inferiores;

(Relator: BRUNO DANTAS. Processo 006.663/2017-6. Data da sessão: 16/06/2021)

ACÓRDÃO 1481/2021 - PLENÁRIO: [...] A aprovação do projeto básico permitiu a ocorrência da licitação com planilha orçamentária com sobrepreço e, conseqüentemente, a celebração do Contrato 18/2009 entre a SEP/PR e o Consórcio Draga Brasil também com sobrepreço. Entende-se que seria razoável exigir do gestor conduta diversa daquela adotada, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois antes de aprovar o projeto básico, deveria o responsável ter avaliado com maior profundidade a planilha orçamentária constante desse projeto, ou ao menos determinado a algum subordinado que realizasse essa avaliação, solicitando as correções necessárias, em obediência ao disposto no art. 6º inciso IX, alínea f) da Lei 8.666/1993.

(Relator: AUGUSTO NARDES. Data da sessão: 23/06/2021)

ACÓRDÃO 1492/2021 - PLENÁRIO: [...] 5. Conforme Relatório de Fiscalização 227/2016 (peça 56), foram constatadas três irregularidades na contratação do empreendimento, consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria: (i) sobrepreço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no orçamento base da licitação e, por conseguinte, no contrato; (ii) inobservância dos requisitos legais para adoção do regime de contratação integrada; e (iii) restrição da competitividade da licitação em razão de critérios inadequados de habilitação técnico-operacional. [...] d.1) ter elaborado o Termo de Referência que embasou o RDC 005/2015 contendo falhas que implicaram a ocorrência de expressivo sobrepreço no orçamento base da licitação, inclusive emitindo declaração de atendimento do processo licitatório ao Decreto 7.983/2013 e à legislação em vigor, em afronta aos arts. 75 do Decreto 7.581/2011, 3º a 6º do Decreto 7.983/2013, e 3º e 8º, § 3º, da Lei 12.462/2011 (Achado III.1)

(Relator: BRUNO DANTAS. Processo 014.504/2016-2. Data da sessão: 23/06/2021)

Assim sendo, considerando-se que não foram apresentados elementos justificativos para alteração do quadro fático irregular, mantém-se a irregularidade do **ACHADO 11**.

Do exposto, há que se decidir pelo total **desprovemento** do Recurso proposto.

2. do Recurso apresentado por AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI (Diretor de operações DER), ALESSANDRO AFFORNALI (Diretor técnico do DER), EDSON LUIZ AMARAL (Procurador Jurídico do DER), MARCOS ROGÉRIO FAGUNDES (Coordenador de Gerenciamento Orçamentária do DER), PAULO TADEU DZIEDRICK (Diretor Geral do DER) e VALMIR DA SILVA;

A despeito dos argumentos apresentados, no sentido da ausência de responsabilidade dos agentes, as condutas irregulares, tais como a terceirização indevida das atividades finalísticas do DER (**ACHADO 01**), se mantiveram durante a gestão dos recorrentes, sem a adoção de quaisquer atos concretos para o seu afastamento, tais como a propositura de Termo de Ajustamento de Conduta, ou outras medidas corretivas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme apontou a instrução processual, não foram respondidos os questionamentos referentes à vagueza na definição do objeto contratado, consoante Informação 03/20, *in verbis* (**ACHADO 02**):

“Exemplificam-se pontos relevantes levantados por esta Inspeção na Comunicação de Irregularidade – e reforçados na informação – que não foram respondidos pelos interessados em nenhuma de suas manifestações: 1) Rol de serviços descritos é vago. Não é especificado, por exemplo, quando e quantos ensaios tecnológicos a empresa terá que realizar diretamente. A expressão utilizada para tal definição é a seguinte: “A contratada deverá acompanhar os ensaios de controle tecnológico realizados pela construtora e, quando necessário, realizar esses ensaios”. No entanto, nem as normas, nem o DER trazem objetivamente quando isso será necessário. 2) Não está claro quais os limites das atividades de planejamento, estudos e projetos do DER serão se responsabilidade da empresa contratada; 3) Se o contrato não é de intermediação de mão de obra, mas sim de contratação de um serviço com escopo definido, como o DER estimará e glosará determinado percentual de pagamento caso não seja prestado determinado serviço específico? Isso porque, no edital não há definição de custos unitários para os serviços, nem métricas de quantidade de serviços a serem prestados por cada funcionário contratado).”

Consoante apontou a instrução processual, as licitantes não tinham condições de fixar a quantidade de serviços que seriam prestados, suas localidades ou cronograma físico financeiro, não havendo como prever alguns dos custos unitários elencados em planilha, ficando a sua conformidade sujeita exclusivamente à arbitrariedade do DER/PR. Observou-se que, embora a contratação se baseasse, em grande parte, em pagamentos com remuneração individualizada, o DER se eximia da responsabilidade pela fiscalização destes.

Face a ausência de argumentos aptos a desconstituir a inconformidade, nos mesmos termos da fundamentação utilizada na análise do recurso do DER, mantém-se o decidido em relação ao **ACHADO 02**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar dos argumentos dos recorrentes, não foram definidos produtos ou itens específicos para cada serviço, prazos para execução e unidades de medida para balizar os processos de pagamentos, de modo que a descrição se destes deu de forma genérica, sem discriminar as atribuições e carga horária de cada posto, função ou equipe atrelada ao contrato. **(ACHADO 04)**

Afastam-se as alegações atinentes a suposta similitude da situação ao contido no Pregão Presencial nº 15/20 deste Tribunal, considerando-se que este envolve licitação contratada por escopo, cujo serviço foi pago por empreitada realizada, com estimação da equipe para realização das atividades, enquanto o contrato firmado pelo DER tinha pagamento vinculado ao número de funcionários prestando serviços, não dependendo da produtividade individual, nem da entrega de produto pronto **(ACHADO 04)**.

Não há que se falar, igualmente, em ocorrência de *bis in idem*, diante da aplicação de multas em razão da contratação por meio de terceirização indevida e por determinadas questões afetas a engenharia consultiva. Isso porque, embora se tenha contratado engenharia consultiva, esse Tribunal identificou que os contratos na realidade caracterizavam hipótese de terceirização indevida, tratando-se de **fatos distintos, autônomos e independentes**, não cabendo a aplicação do princípio da consunção, em que, um crime constitui meio necessário ou fase de preparação para outro.

Observa-se que embora o Decreto n.º 4.993/2016 não seja diretamente aplicável a serviços de engenharia, nos termos da fundamentação lançada para o item no recurso anterior, o instituto da **repactuação** deve ser observado por analogia, pois os reajustes de contratos que exijam dedicação exclusiva de mão de obra, devem, necessariamente, ser realizados por meio na análise dos custos individualizada quanto à remuneração dos empregados. **(ACHADO 05)**

Da análise das petições n.º 178, 193, 200 e 203 não se identificou argumentos novos e exclusivos quanto ao **ACHADO 09**, de modo que permanece a sua inconformidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalta-se que o processo nº 262058/18, indicado pelos recorrentes, constatou a existência de irregularidades na utilização da fonte 125, pelo que se emitiu cautelar para que a irregularidade não persistisse. Posteriormente, contrariando decisão desta Corte, o órgão lançou edital de licitação utilizando a fonte de maneira equivocada, fato este, que é objeto de análise no presente processo, não havendo que se falar na ocorrência de *bis in idem* (**ACHADO 10**).

Embora tenham sustentado inexistência de sobrepreço, em razão de os custos estarem compreendidos na tabela de preços do DNIT (**ACHADO 11**), no caso concreto foram demonstrados elementos evidenciando que os preços orçados eram superiores aos de mercado, de modo que, diante da ausência de composição detalhada (unitária) dos custos administrativos de proposição dos licitantes, permanece a irregularidade originária.

Deve ser **desprovido**, desta feita, o Recurso apresentado.

3. Do Recurso de LUIZ FERNANDO REIS DE MACEDO (Auditor Interno do DER).

Inicialmente, não prevalece a afirmação de que o servidor tomou ciência da decisão da cautelar proferida nos autos nº 262058/18 em julho de 2018, eis que, da análise dos referidos autos, percebe-se que foi intimado em 11/05/2018 para apresentar defesa quanto às alegações iniciais (peça 38), e em 13 de junho de 2018, solicitou prorrogação de prazo para apresentação de defesa.

Verifica-se ainda que o processo ora em análise (autos originários n.º 49783/18) foi autuado em 13/07/2018, dois meses depois da intimação do servidor sobre a cautelar proferida nos autos nº 262058/18, e um mês depois da solicitação de prorrogação de prazo, não se sustentando a afirmação de ausência de conhecimento da irregularidade.

Observa-se que, no primeiro processo, a irregularidade se referia à utilização indevida da fonte 125. No presente, se discute a **reiteração** da conduta,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mesmo havendo cautelar do Tribunal de Contas coibindo a irregularidade, sendo papel do Auditor Interno acompanhar as decisões do Tribunal de Contas.

Constata-se ainda, que os Acórdãos nº 1579/18 e 5347/13 citados pelo recorrente tratam de temas diversos aos tratados nestes autos. No primeiro, simplesmente aplicou-se multa ao Presidente da Câmara Municipal por reabrir licitação após decisão cautelar, não havendo qualquer menção à ausência de responsabilidade de Auditor ou Controlador Interno. No segundo, foi afastada a punição à pregoeira e à diretora de Departamento de Licitações municipal, não havendo qualquer menção ao Auditor Interno ou ao Controlador Interno.

Deve ser **desprovido**, desta feita, o Recurso apresentado.

4. Do Recurso de SILVANA BASTOS STUMM

Conforme se depreende do recurso apresentado pela controladora interna, esta tomou conhecimento da irregularidade quanto a utilização indevida da fonte 125 expedindo Memorando ao Diretor-Geral do DER/PR para atendimento da legislação vigente na realização dos empenhos. Ocorre que, conforme apontou o *decisium* recorrido, as ações por ela praticadas não demonstraram o efetivo controle sobre os atos do DER, não evitando a repetição das inconformidades, pelo que se mantém a sua responsabilização pelo desrespeito à decisão desta Corte.

Observa-se ainda, que, no caso concreto, incabível a aplicação da regra transitória do art. 23 da LINDB¹¹, visto que a conduta irregular ocorreu por desobediência de decisão cautelar deste Tribunal, **não envolvendo entendimento novo**. Evidenciou-se, ademais, que as condutas sancionadas caracterizam menosprezo à jurisprudência concreta dos Tribunais de Contas e a própria lei, tendo a sua descrição individualizada na decisão recorrida, juntamente com o dano causado e o respectivo nexo causal, pelo que deve ser **desprovido** o recurso apresentado.

IV. CONCLUSÃO

¹¹ Vide nota 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes, **VOTO** pelo **DESPROVIMENTO** dos Recursos de Revistas propostos, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no **Acórdão n.º 1720/21 – STP**.

Da leitura do Item II, viii, do dispositivo do Acórdão n.º 1720/21-Pleno, verifica-se, que ao descrever o Achado n.º 11, reproduziu o Achado n.º 04, referente à terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas, quando deveria referir-se aos Custos Administrativos – Ausência de requerimento da composição detalhada dos custos administrativos da proposição dos licitantes – o que não prejudicou, entretanto, o exercício do direito de defesa das partes, as quais se insurgiram sobre o Achado correto.

Não obstante, corrige-se, de ofício, o dispositivo do Acórdão n.º 1720/21-Pleno, para que passe a constar, no seu item II, viii, a descrição correta do **Achado 11: Custos Administrativos – Ausência de requerimento da composição detalhada dos custos administrativos da proposição dos licitantes.**

Após o trânsito em julgado, remeta-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis, e à Diretoria de Protocolo para fins de encerramento.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I- NEGAR PROVIMENTO dos Recursos de Revistas propostos, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no **Acórdão n.º 1720/21 – STP**.

Da leitura do Item II, viii, do dispositivo do Acórdão n.º 1720/21-Pleno, verifica-se, que ao descrever o Achado n.º 11, reproduziu o Achado n.º 04, referente à terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas, quando deveria referir-se aos Custos Administrativos – Ausência de requerimento da composição detalhada dos custos administrativos da proposição dos licitantes – o que não prejudicou, entretanto, o exercício do direito de defesa das partes, as quais se insurgiram sobre o Achado correto.

II- corrigir, de ofício, o dispositivo do Acórdão n.º 1720/21-Pleno, para que passe a constar, no seu item II, viii, a descrição correta do **Achado 11: Custos Administrativos – Ausência de requerimento da composição detalhada dos custos administrativos da proposição dos licitantes; e**

III- Após o trânsito em julgado, remeta-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis, e à Diretoria de Protocolo para fins de encerramento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 4 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual n.º 9.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente