



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 704035/22

ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO

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 / PROCURADOR: ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANGELA 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3544/23 - Tribunal Pleno

Recursos de Revisão. Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná - DER. Tomada de Contas Extraordinária que apurou despesas irregulares em contratos de supervisão e apoio à fiscalização de obras e de serviços de engenharia rodoviária. Reforma parcial do Acórdão n.º 2443/22 do Tribunal Pleno. Divergência jurisprudencial em relação aos Achados. Conhecimento e provimento parcial dos recursos. Manutenção da irregularidade das contas, com a conversão de algumas falhas em ressalva e afastamento das respectivas multas.

1. Trata-se de Recursos de Revisão interpostos, na peça 235, pelo Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER), e, na peça 239, pelos Srs. Alessandro Affornali (Diretor Técnico do DER), Amauri Medeiros Cavalcanti (Diretor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Operações do DER), Edson Luiz Amaral (Procurador Jurídico do DER), Marcos Rogerio Djazi Fagundes (Coordenador de Gerenciamento Orçamentário), e Valmir da Silva (Diretor Administrativo Financeiro), em face do **Acórdão n.º 2443/22 do Tribunal Pleno** (peça 232).

Os autos originaram-se de Comunicação de Irregularidade formulada pela 4ª Inspeção de Controle Externo, convertida em Tomada de Contas Extraordinária, conforme Despacho n.º 50/19-GCFC (peça 72), que analisou contratações realizadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER-PR), a título de supervisão e apoio à fiscalização de obras e serviços de engenharia rodoviária.

Especificamente, a 4ª ICE impugnou o lançamento de cinco editais pelo DER (fl. 8 da peça 3), no valor total de R\$ 117.639.729,77, que teriam por objeto dar continuidade aos serviços de supervisão de obras no âmbito de suas Superintendências Regionais, com a contratação de 645 funcionários, para efetivo acompanhamento de obras diretamente no local, a fim de que os servidores efetivos do DER recebessem as informações levantadas e procedessem à análise dos dados, no exercício da fiscalização.

Segundo entendimento da 4ª ICE, a contratação de 645 funcionários representaria terceirização de mão de obra, uma vez que, diante do contingente de 1.218 servidores efetivos do DER, as contratações corresponderiam a mais de 50% da força de trabalho da autarquia, bem como mais de 70% dos custos das contratações seriam referentes ao pagamento de salários e encargos sociais das contratadas.

Pela decisão impugnada, este Tribunal negou acolhimento aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Luiz Fernando Macedo, para manter o Acórdão n.º 1387/22 do Tribunal Pleno (peça 223), que, por sua vez, negou provimento ao Recurso de Revista e manteve o Acórdão n.º 1720/21 do Tribunal Pleno (peça 151), com a procedência da Tomada de Contas Extraordinária e julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de sanções aos responsáveis, conforme parte dispositiva da decisão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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;

(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:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(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;

Foram ainda impostas determinações ao DER.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na peça 235, o Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo, em síntese, requereu a reforma da decisão para que sejam afastadas as multas que lhe foram aplicadas.

Na peça 239, os Srs. Alessandro Affornali, Amauri Medeiros Cavalcanti, Edson Luiz Amaral, Marcos Rogerio Djazi Fagundes e Valmir da Silva, requereram, em síntese, a reforma da decisão para que as contas sejam julgadas regulares, ou, alternativamente, que sejam apostas ressalvas e afastadas as multas aplicadas.

Os recursos foram admitidos, conforme Despacho n.º 93/22-GCMRMS (peça 246).

Pelo Despacho n.º 1625/22-GCIZL (peça 249), os autos foram encaminhados para instrução.

A 4ª Inspeção de Controle Externo, pela Informação n.º 16/23 (peça 251), opinou pelo conhecimento e não provimento dos recursos de revisão.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 155/23 (peça 252) corroborou integralmente a análise da Unidade Técnica.

É o relatório.

2. Recurso do Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo, Auditor Interno do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná:

2.1. Da alegada divergência jurisprudencial do Acórdão recorrido com os Acórdãos nº 583/22 e 1835/20 do Tribunal Pleno. Achado 10¹:

O presente item trata da insuficiência do Controle Interno que teria permitido o lançamento como despesas de capital dos valores referentes aos contratos de serviços de supervisão e apoio à fiscalização das obras e dos serviços de engenharia rodoviária, que tratariam de despesas correntes.

O recorrente, Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo, se insurge em face de sua condenação ao pagamento de duas multas, uma do art. 87, inciso IV, alínea

¹ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e outra do art. 87, inciso III, alínea f, do mesmo Diploma Legal.

Destacou em sua defesa o Acórdão n.º [583/22](#) do Tribunal Pleno que, ao versar sobre a mesma matéria, afastou a responsabilização do recorrente bem como a multa aplicada.

Assiste-lhe razão.

Transcrevo a decisão originária, o Acórdão n.º [1720/21](#) do Tribunal Pleno (peça 151), com a descrição das sanções impostas ao recorrente:

(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 IV, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

controle de Interno, e MARCOS ROGÉRIO DJAZI FAGUNDES,
Coordenador de Gerenciamento Orçamentária;

(Grifei)

As sanções seguiram fundamentos do Relatório de Auditoria (fl. 183 da peça 3):

Aplicação de multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, pela autorização de despesas com classificação orçamentária incorreta (despesas correntes incorretamente classificadas como de capital, descumprindo o ordenamento do MCASP e os princípio contábil da essência sobre a forma).

Aplicação de multa prevista no art. 87, inciso III, alínea “f”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 - Lei Orgânica do TCE-PR, pela omissão do setor de Auditoria Interna, permitindo o descumprimento de determinação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Assim, como mencionado, o principal fundamento da decisão foi a deficiência no exercício do Controle Interno, ao permitir a utilização indevida da fonte 125 – Venda de Ações e/ou Devolução do Capital Subscrito ou Não e Outros Ingressos. Nesse sentido, foram lançadas como despesas de capital as contratações de serviços de supervisão e apoio à fiscalização das obras e dos serviços de engenharia rodoviária.

Conforme aduziu a 4ª Inspeção de Controle Externo, na fl. 91 da peça 3, trata-se de despesas correntes, no âmbito dos programas estaduais COP – Conservação de Pavimento – e CREMEP – Conservação e Recuperação com Melhoria do Estado do Pavimento, especificamente relacionadas nas fls. 89 a 91 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

peça 3, sendo que os procedimentos completos com licitação e execução das despesas estão nas peças 8 a 12.

Defendeu a 4ª Inspeção de Controle Externo que a falha teria sido configurada pela não observância de decisão desta Corte, que teria determinado a classificação dessas despesas como despesas correntes. Trata-se da medida cautelar consubstanciada no Despacho n.º 592/18-GCAML (peça 25 dos autos 26205-8/18), homologada pelo Acórdão n.º [1135/18](#) do Tribunal Pleno (peça 47 dos autos 26205-8/18), publicado em 31/05/2018:

II - o deferimento da medida cautelar, no intuito de determinar que:

a. adote as providências necessárias para que as despesas listadas no achado 2² 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 n.º 18.875/2016.

Todavia, sopeso que, em princípio, teria se mostrado exíguo o tempo para adoção das medidas corretivas pelo DER, tendo em vista que, em 10/05/2018, efetivou-se a determinação mediante o Despacho n.º 592/18-GCAML (peça 25 dos autos 262058/18), homologado na sessão de 10/05/2018 (Acórdão 1135/18, peça 47). Por sua vez, os procedimentos licitatórios ora analisados³ deram-

² As despesas listadas no achado 2 são: gastos com a conservação de pavimentos, a manutenção de faixa de domínio - roçada e remoção de material das margens das rodovias, consultoria, pagamento de juros, dentre outras - as quais não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

³ DER n.º 28 (peça 8), 29 (peça 9), 30 (peça 10), 31 (peça 11) e 32 (peça 12), todos de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se durante o exercício de 2018, com a expedição da Declaração de Adequação da Despesa, com respectiva dotação orçamentária, em 14/06/2018, portanto, 35 dias após a primeira decisão.

O afastamento de sanções em face do recorrente é reforçado pela insuficiência de estrutura do Controle Interno do DER. Nesse sentido, em sua defesa, na peça 123, foram relatadas falhas que limitavam a atuação da referida Unidade pela falta de profissionais. O recorrente destacou a inexistência nos quadros do Controle Interno de servidor da área contábil, o que teria dificultado a atuação especificamente na área ora questionada por esta Corte.

A deficiência da estrutura do Controle Interno da Entidade é confirmada pela Sra. Silvana Bastos Stumm, Agente de Controle Interno, em sua defesa na peça 86.

Nesse sentido, as sanções ora discutidas devem ser analisadas diante das dificuldades reais dos agentes, conforme art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o que leva ao juízo de razoabilidade e proporcionalidade.

No presente caso, a defesa apresentada pelo ora recorrente, na peça 123, também evidenciou a atuação do controle interno no limite de suas atribuições, sobretudo, diante da precariedade de sua estrutura. Nas fls. 9/10 e 19 da peça 123, o recorrente comprovou o encaminhamento de e-mails a áreas competentes, solicitando providências para atendimento das determinações deste Tribunal, sem, contudo, obter êxito. Assim, não se evidenciou propriamente omissão.

Em seu conjunto, os fatos ora verificados evidenciam a divergência das decisões ora impugnadas com o entendimento consubstanciado no Acórdão n.º [583/22](#) do Tribunal Pleno, que, ao tratar de circunstância semelhante, no Achado 2, intitulado “*Uso indevido de receitas de capital para pagamento de despesas correntes custeadas com a Fonte 125*”, converteu a falha em causa de ressalva das contas.

Trata-se do processo 44894-5/20 que, em sede de Tomada de Contas Extraordinária, analisou a utilização, no exercício de 2017, de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

376.219.377,41 oriundos da fonte 125⁴ no custeio de despesas classificadas como de capital, mas que tratariam de despesas correntes, incluindo entre elas serviços prestados por empresas especializadas, conforme quadro a seguir (fl. 19 da peça 3 dos autos 44894-5/20):

Gastos com recursos da Fonte 125 nas rubricas 4490.3905, 4490.3921 e 4490.3937 de 01/01/2017 a 31/12/2017		
Rubrica	Descrição MTO 2017 (SEFA)	Valor
4490.3905	Serviços Técnicos Profissionais – Registra o valor das despesas com serviços prestados por empresas especializadas nas seguintes áreas, tais como: advocacia, arquitetura, contabilidade, economia, engenharia, estatística e outras.	20.705.873,95
4490.3921	Manutenção e Conservação de Estradas e Vias – Registra o valor das despesas com serviços de reparos, recuperações e adaptações de estradas, ferrovias e rodovias.	352.817.630,95
4490.3937	Juros – Registra o valor das despesas com juros incidentes sobre obrigações decorrentes de cláusula contratual ou pagamento após vencimento.	2.695.872,51
Total		376.219.377,41

Fonte: SIA107³⁶ e SIA108³⁷

Dentro deste contexto, considerando que a matéria relativa ao enquadramento contábil das referidas despesas tratou-se de assunto controvertido ao menos até a concessão de medida cautelar por esta Corte de Contas (peça 47), quando então emitiu determinação certa e específica ao DER, e que, até então, a Diretoria Financeira do DER vinha embasando suas decisões na orientações emitidas pela SEFA em 2014, sendo essas práticas reiteradas nos exercícios seguintes, entendo pela possibilidade de conversão em ressalva do item e consequente afastamento das responsabilizações impostas aos gestores, pela ausência de constatação de conduta desidiosa ou culpa grave dos responsáveis.

Por outro lado, no que tange à discussão técnica a respeito do enquadramento contábil das despesas em questão, corrobora-se e reitera-se o entendimento fixado por esta Corte de Contas no sentido de que as despesas de conservação de pavimentos, a manutenção de faixa de domínio (roçada e remoção de material das margens das

⁴ Venda de Ações e/ou Devolução do Capital Subscrito ou Não e Outros Ingressos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

rodovias), consultoria, pagamento de juros, não preenchem os requisitos característicos de despesas de capital, consoante conceitos vigentes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, fls. 1096 , 1117 e 173 8), e, portanto, que a classificação contábil em questão deve ser revista como despesa corrente, a fim de evitar a criação de distorções quanto à situação patrimonial dos investimentos realizados pela autarquia e pelo Estado do Paraná em suas estradas.

Diante disso, conclui-se pela conversão em ressalva do apontamento do Achado 2, relativo ao pagamento de despesas correntes com receitas de capital oriundas da Fonte 125, e consequente afastamento das responsabilizações impostas aos gestores, notadamente, da sanção de multa administrativa do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Acórdão nº 419/20 - TP, fls. 32/33) imposta aos Srs. Nelson Leal Junior, Elbio Gonçalves Maich, Walmir da Silva, Marcos Rogério Djazi Fagundes, diretores e coordenadores da entidade.

Consequentemente, resta igualmente ressalvada a responsabilização relativa à insuficiência de controle contábil atribuída ao Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e à Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR) e a multa administrativa aplicada.

Destaco que o Acórdão [583/22](#) do Tribunal Pleno evidencia o raciocínio para afastar a responsabilização do Controle Interno diante de circunstâncias semelhantes:

De modo diverso, merecem reforma as imputações atribuídas ao Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(Auditor Interno DER/PR) e à Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR), responsabilizados pela conduta omissiva de não terem “avaliado de modo proativo ou provocado os controles internos administrativos adotados pelo Departamento Financeiro, a fim de mitigar realização de tais gastos com atualização monetária e juros” (cf. Matriz de Responsabilidade de peça 3, fls.66/67).

[...]

Por sua vez, verifico que o segundo fundamento para a responsabilização dos supracitados agentes do Controle Interno decorre do apontamento do Achado 2 (“Uso indevido de receitas de capital para pagamento de despesas correntes custeadas com a Fonte 125”), em razão de conduta omissiva no controle contábil sobre o Departamento Financeiro, considerando a ausência de lotação de profissional de contabilidade no órgão da Auditoria Interna do DER/PR, de modo que a responsabilização atribuída por estes fatos será analisada adiante.

Dentro desse contexto, considerando que, relativamente à irregularidade do Achado 1, restou demonstrado que os agentes do Controle Interno não restaram omissos, tendo atuado no limite de suas atribuições, bem como que não é possível verificar a ausência de qualificação do Auditor Chefe para o desempenho de suas várias atribuições, entendo pelo provimento parcial do Recurso de Revista para afastar a responsabilização e multa aplicada em face do Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e a Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reforce-se que, a despeito da Sra. Silvana Bastos Stumm não ter interposto recurso, a identidade das razões de decidir possibilita a extensão da decisão para essa agente do Controle Interno, nos termos do art. 1005 do CPC/2015 (Grifei).

Reforça o dissídio jurisprudencial o Acórdão n.º [1835/20](#) do Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Fábio de Souza Camargo, invocado pelo recorrente, conforme transcrição que segue:

Quanto ao senhor Luiz Fernando Reis de Macedo, Auditor Interno, este alegou que, inobstante seus esforços perante a chefia imediata para ampliar o quadro de profissionais sobre sua supervisão, “Desde março de 2016, o setor de Auditoria Interna era composto de apenas dois auditores de nível médio (Agentes de Execução) que podiam se deslocar para fora de Curitiba e cujas atribuições incluíam a verificação, nas unidades administrativas, dos procedimentos de adiantamento e central de viagens, recursos humanos e almoxarifado; uma auditora de nível superior (formada em Pedagogia); e mais dois auxiliares administrativos contratados por consultoria, que executavam as verificações, na sede do DER/PR, dos procedimentos dos processos de adiantamento e central de viagens, e os documentos existentes nos processos das ordens de pagamento, gerando relatórios de auditoria” (peça 100, fl. 3).

Entretanto, inobstante as manifestações da 4ª Inspeção de Controle Externo no sentido de que, em relação à senhora Silvana Bastos Stumm ressaltou que já havia alertado a entidade sobre as deficiências do Controle Interno e, no caso do senhor Luiz Fernando Reis de Macedo, destacou que este aceitara exercer a função de Auditor Interno mesmo sabendo das limitações de estrutura e de pessoal qualificado no setor e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que para tanto percebia um bônus financeiro equivalente a, aproximadamente, 90% em seu vencimento base, tais circunstâncias não podem justificar a responsabilização dos agentes.

Tenho para mim que o Controle Interno ou Auditor somente podem ser responsabilizados se a omissão decorreu de dolo ou de erro grosseiro. Considerando que não lhes competia definir a estrutura das áreas pelas quais respondiam, não podem responder pelas consequências desse fato, sob pena de lhes imputar responsabilidade objetiva, especialmente se tomarmos em consideração a ampla e complexa estrutura da Autarquia à qual se vinculam.

Portanto e, com base no art. 22, § 2º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, segundo o qual “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”, considerando as estruturas deficientes da Auditoria Interna e da Controlaria Interna, afasto as responsabilidades da senhora Silvana Bastos Stumm e do senhor Luiz Fernando Reis de Macedo.

Portanto, seguindo como precedentes os Acórdãos n.º 583/22 e 1835/20, ambos do Tribunal Pleno, afasto as sanções aplicadas ao Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e à Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese a não interposição de recurso pela Sra. Silvana Bastos Stumm, a servidora é beneficiada pelo Recurso ora analisado, nos termos do art. 481 do Regimento Interno⁵.

Portanto, dou provimento ao recurso para afastar a multa do art. 87, inciso III, alínea f, e inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 aos responsáveis:

- Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo, Auditor Interno DER/PR; e
- Silvana Bastos Stumm, Agente de Controle Interno DER/PR.

3. Recurso apresentado pelos Srs. Alessandro Affornali (Diretor Técnico do DER), Amauri Medeiros Cavalcanti (Diretor de Operações do DER), Edson Luiz Amaral (Procurador Jurídico do DER), Marcos Rogerio Djazi Fagundes (Coordenador de Gerenciamento Orçamentário), e Valmir da Silva (Diretor Administrativo Financeiro):

3.1. Da alegada divergência da decisão impugnada em face da jurisprudência do Tribunal de Contas da União tendo em vista os Achados 01⁶, 02⁷, 04⁸, 05⁹ e 09¹⁰.

Alegaram os responsáveis que os serviços contratados de supervisão e apoio à fiscalização de obras seriam autorizados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Afirmaram que a entrega mensal de relatórios de fiscalização desconfiguraria a terceirização de mão de obra e defenderam que se trata de contrato de engenharia consultiva. De outra forma, alegaram que as provas

⁵ Art. 481. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

⁶ Achado 01: Burla ao concurso público por meio de terceirização indevida.

⁷ Achado 02: Vagueza na definição do objeto da contratação.

⁸ Achado 04: Terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas.

⁹ Achado 05: Insuficiente no instrumento convocatório e anexos sobre instituto jurídico de repactuação contratual e seus reflexos aos serviços de apoio à fiscalização do DER.

¹⁰ Achado 09: Imprecisão nas quantidades estimadas dos insumos previstos na planilha orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos autos teriam evidenciado a adoção de cautelas para não incorrer em passivos trabalhistas, o que afastaria qualquer dano.

Razão não lhes assiste.

Inicialmente, com vistas a reforçar o contexto da análise do presente item, reitero que se trata de cinco editais de licitação lançados pelo DER¹¹ (fl. 8 da peça 3), no valor total de R\$ 117.639.729,77, a título de supervisão e apoio à fiscalização de obras e serviços de engenharia rodoviária, que totalizam a contratação de 645 funcionários, que corresponderiam a mais de 50% da força de trabalho da autarquia e, além disso, mais de 70% dos custos das contratações seriam referentes ao pagamento de salários e encargos sociais das contratadas, o que evidenciaria a terceirização de mão de obra.

3.1.1. Dissídio jurisprudencial: análise de impugnações à admissibilidade apresentadas pela 4ªICE.

Os recorrentes citaram como paradigma o Acórdão 10.413/2016 do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

48. A responsável negou a existência de alterações nos quantitativos do contrato além dos limites impostos pela Lei 8.666/1993, afirmando que a avença não é de fornecimento de mão de obra, mas de prestação de serviços de consultoria, mediante a entrega de produtos tais como relatórios, estudos, pareceres etc., forma sob a qual são medidos os serviços prestados pela contratada. Análise das alegações de defesa apresentadas

49. De fato, concorda-se com a responsável ao afirmar que o Contrato PGE 003/2008 não é de fornecimento de mão de obra, mas de consultoria, sendo o produto

¹¹ Editais 28/18, 29/18, 30/18, 31/18 e 32/18 9 (fl. 8 da peça 3).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratado a prestação de serviços de consultoria de serviços técnicos especializados de apoio à implantação das ações do PAC. Tais serviços compreendiam a elaboração, análise, revisão e complementação de projetos de engenharia, estudos ambientais, de viabilidade e sustentabilidade, supervisão de obras de infraestrutura hídrica, pareceres técnicos, controles físicos e financeiros, produção de relatórios gerenciais, levantamentos de campos e serviços afins.

[...]

7. A representante do Parquet aderiu ao encaminhamento final do titular da unidade técnica, conforme seguintes palavras (peça 59):

14. Entretanto, quer nos parecer que tal condição não foi observada na contratação em tela, eis que seu objeto não era precisamente definido à época da celebração da avença, tendo sido fixado apenas o escopo dos serviços técnicos especializados a serem prestados, para atender às diversas demandas que viessem a surgir no decorrer do período de execução contratual.

15. Nesse contexto, ante a impossibilidade de serem definidos previamente os valores dos produtos contratados, o efetivo acompanhamento da execução contratual se fazia indispensável à comprovação da boa e regular execução das despesas, com o fito de aferir os quantitativos de mão de obra empregados na elaboração dos diversos trabalhos, bem como as demais despesas incidentes, e, assim, justificar os valores pagos.

16. Destarte, a nosso ver remanescem falhas na atuação gerencial da Senhora Cristina Gaião Peleteiro relativas à inadequação do modelo do contrato firmado com a empresa de consultoria, que acabou por se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assemelhar a contratos de terceirização de pessoal, e, por conseguinte, à ausência de controles adequados de quantitativos para justificar os valores pagos por cada produto elaborado pela contratada.

17. Todavia, tendo em conta que não se cogitou nestes autos de eventual excesso nos preços praticados na contratação em tela, nem de eventual não atingimento de suas finalidades, **reconhece-se que as falhas em comento têm sua gravidade mitigada.** Nesse diapasão, pertinente o encaminhamento proposto pela Secex-CE por se julgar regulares com ressalva as contas da Senhora Cristina Gaião Peleteiro.

(...)

5. As irregularidades imputadas à responsável, a maior parte delas relacionadas à contratação em comento, são as seguintes:

a) haverem sido realizados pagamentos por serviços de consultoria com base em postos de trabalho e insumos utilizados, no Contrato PGE 3/2008, em detrimento do pagamento por produtos, contrariando o art. 11 da Instrução Normativa MP 2/2008 (item 84);

(...)

7. Outra irregularidade que, a meu ver, deveria ser desconstituída, frente as alegações oferecidas é a constante da alínea 'a'. De fato, tanto a Instrução Normativa MP 2/2008, como a IN Mare 18/1997, que estava em vigor quando o contrato foi celebrado preconizavam o pagamento por resultados e produtos, mas com a ressalva 'sempre que possível'. **Como a contratação em comento era bastante aproximada à simples terceirização de mão de obra, pois**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se tratava da realização das tarefas de gerenciamento ordinariamente afetas ao seu quadro próprio de pessoal, penso que a melhor forma de controle dos pagamentos deveria realmente aferir o cumprimento da carga horária do pessoal contratado, a exemplo do controle que é exercido usualmente sobre a frequência do pessoal permanente.

(Grifos constantes da peça recursal)

Em primeiro lugar, verifico que o Relator, Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, adotou os fundamentos do Parecer Ministerial como razão de decidir, ainda que não tenham constado, expressamente, da decisão:

Anuo e incorporo às minhas razões de decidir as manifestações finais (peças 52, 58 e 59) convergentes do titular da Secex/CE e do MP/TCU, no seguinte sentido:

i) julgar irregulares as contas do Senhor Elias Fernandes Neto, Diretor Geral do Dnocs no exercício de 2010, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992;

ii) acolher parcialmente as razões de justificativa oferecidas pela Senhora Cristina Gaião Peleteiro, então Diretora de Infraestrutura Hídrica, e pelo Senhor Albert Brasil Gradvhol, então Diretor Administrativo, e julgar suas contas regulares com ressalva, dando-lhes quitação;

iii) acolher as razões de justificativa oferecidas pelo Senhor João Fernandes Fontenelle, e julgar regulares as suas contas, bem como as dos demais agentes listados no rol de responsáveis, dando-lhes quitação plena;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iv) realizar as demais medidas propostas pela Unidade no pronunciamento à peça 58.

[...] (Grifei)

Assim, inicialmente, afasta-se a impugnação apresentada pela 4ª Inspeção de Controle Externo, conforme Informação n.º 16/23 (peça 251), que rejeitou o precedente, uma vez que, em princípio, válidos os fundamentos do dissídio apontados pelos recorrentes.

Ainda, a 4ª Inspeção de Controle Externo afastou o precedente, tendo em vista a diferença de execução dos regimes contratuais, entre empreitada por preço global, adotada no precedente, e por preço unitário, adotada no presente caso.

Contudo, tal fato não afasta a discussão quanto à configuração de serviços de consultoria ou de terceirização de mão de obra. O Acórdão paradigma¹² evidencia que a diferença de regimes apenas indicaria a possibilidade de glosa parcial de valores, no caso do contrato de empreitada por preço unitário. Assim, mantenho a admissibilidade do recurso com base no dissídio jurisprudencial alegado e passo a tratar do mérito recursal.

3.1.2. Achado 01 - Burla ao concurso público por meio de terceirização indevida.

Em que pese os responsáveis alegarem que se configurou a efetiva contratação de *Serviços de Supervisão e Apoio à Fiscalização das Obras e dos Serviços de Engenharia Rodoviária, no âmbito da Superintendência*” (peças 8 a 12), sob a forma de consultoria, os dados dos autos evidenciam fragilidades do modelo adotado, com a desproporção entre o quadro efetivo e o quadro contratado pela

¹² “Frise-se ainda que contribui para o acatamento parcial dos elementos de defesa apresentados o fato de que o objeto da licitação foi contratado mediante o regime de empreitada por preço global, regime pelo qual falhas no registro e controle de mão de obra e insumos, sem que haja notícia de prejuízos ao atingimento do objeto contratado, não tem o condão de transformar o contrato em regime de empreitada por preço unitário para fins de glosa parcial”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

autarquia, configurando, em princípio, terceirização de mão de obra, conforme decisões impugnadas.

Em primeiro lugar, destaco que a jurisprudência invocada, no caso, o Acórdão n.º 10.413/2016 do Plenário do Tribunal de Contas da União, não se amolda totalmente ao presente caso, na medida em que a empresa contratada, naquele caso, atuou como empresa gerenciadora da obra, não se confundindo com atividades de supervisão, ora analisadas.

23. Destaque-se que **o relatório produzido pela gerenciadora** contém também informações específicas sobre cada obra, verificando-se que alguns de seus trechos contêm dados extraídos dos relatórios das supervisoras. Isso, por serem as supervisoras e seus relatórios fontes primárias de informações quanto ao andamento físico-financeiro de cada obra especificamente, **cabendo à gerenciadora reproduzir tais dados, dando uma visão gerencial das obras do PAC a cargo do Dnocs.**

24. Pode-se assim afirmar que o relatório mensal de andamento examinado pela CGU, **produzido pela gerenciadora Hydros** (peça 87), não é cópia dos relatórios elaborados pelas supervisoras.

(Grifei)

A distinção dessas funções, gerenciadora e supervisora, é estabelecida no Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e fiscalização de Contratos Administrativos do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, conforme sua Instrução de Serviço n.º 6/2018¹³.

¹³ **Supervisão:** Denomina-se Supervisora a empresa contratada para supervisionar a execução de cada etapa do contrato e assistir e/ou subsidiar o Gestor e Fiscais no acompanhamento e fiscalização do objeto, por meio dos controles técnicos e gerenciais, atuando de forma integrada e harmônica, no cumprimento de suas obrigações institucionais para a obtenção de alto padrão de qualidade na execução dos contratos.

Gerenciamento: Denomina-se Gerenciadora a empresa contratada com o objetivo de assessorar o DNIT por meio de estrutura gerencial adequada para acompanhamento eficiente e tempestivo de toda a gama de ações necessárias à realização do empreendimento, de maneira a possibilitar sua execução conforme planejado e atuação proativa de forma a garantir os aspectos de qualidade, custo e prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Seguindo adiante, mais especificamente sobre a matéria, os recorrentes citaram, como precedente, o Acórdão n.º 3421/2014 do Plenário do TCU, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:

Tomada de contas especial (originada de conversão de relatório de levantamento). Citações e audiências dos responsáveis. Diligência. Determinações.

9. **Uma segunda particularidade levantada pelo Relator seria o fato de a avença em análise tratar-se de contratação de mão-de-obra disfarçada de serviços executados por empreitada.** Ressalta, para tanto, que não havia produtos de consultoria definidos para serem entregues e que o pagamento era realizado mensalmente de acordo com as horas trabalhadas.

10. Observo que a Chesf, ainda no decorrer do certame, em resposta a recurso ofertado por licitante, demonstrou sua convicção de que se tratava de uma licitação para execução de serviços técnicos (e não para contratação de mão-de-obra), bem como de que a composição da equipe técnica era apenas uma estimativa, como pode ser visto na transcrição a seguir (fls. 243/244 do anexo 1 do TC Processo 010.194/2005-7):

"- o objeto da licitação é execução de serviços técnicos e não contratação de mão-de-obra;

- o Edital não fixa e sim estima a equipe necessária para execução dos serviços técnicos;

- o critério de medição dos serviços não será feito mediante disponibilização de mão-de-obra e sim através da comprovação dos serviços técnicos executados (relatório, projetos, etc...);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- o fato de se exigir que se apresente o valor dos salários que pretende pagar a cada profissional que realizará os serviços contratados se prende a necessidade da CHESF fiscalizar o correto recolhimento dos tributos e encargos sociais, como contribuinte solidário no momento que contrata qualquer serviço. Quanto a obrigatoriedade de ser seguido um plano de cargos e salários por parte da contratada, é uma questão de política interna de pessoal, e como o contrato não é de mão-de-obra, o edital em nenhum momento faz tal exigência; (Grifei)

Afasto, porém, a aplicabilidade dessa decisão ao caso concreto, uma vez que, em princípio, não se reveste de definitividade, por se tratar de decisão preliminar, tendo em vista que se converteu o feito em diligência (item 9.1 da parte dispositiva¹⁴).

Independentemente disso, a configuração ou não de terceirização de mão de obra exige o exame do caso concreto.

Na hipótese dos autos, o recurso não desconstituiu os fundamentos das decisões impugnadas (Acórdãos STP n. 1720/21 e n. 1387/22, peças 151 e 223, respectivamente). Destaco, nesse ponto, os fundamentos do Acórdão n.º 1387/22:

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**

¹⁴ 9.1. converter o julgamento em diligência, nesta etapa processual;

9.2. determinar à SecobHidro, levando em conta os Votos do Relator e do Revisor, inclusive os Votos Complementares apresentados nesta Sessão Plenária, em relação ao Contrato CT-I.92.2002.4480.00, firmado entre a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) e a empresa Projotec - Projetos Técnicos Ltda., que:

9.2.1. verifique a adequação dos custos do referido contrato, incluindo aqueles decorrentes dos serviços acrescidos por meio de Termo Aditivo, em relação aos preços de mercado, mediante confronto com preços de referência disponíveis e com os custos verificados em outros contratos da espécie;

9.2.2. verifique a regularidade do percentual de reajuste concedido sobre os custos contratuais não vinculados à mão de obra, conforme repactuação de preços constante do Termo de Encerramento com Ajuste Final e os elementos comprobatórios juntados a estes autos e ao TC Processo 010.194/2005-7 (anexo III) ;

9.2.3. após o cumprimento das medidas discriminadas nos itens anteriores, submeta os autos à consideração do Relator para nova análise de mérito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

peçoal do DER em campo, fiscalizando a realização das obras, conforme constatado em Auditoria desta Corte. (Grifos do original)

De fato, evidenciou-se efetiva desproporção entre o quantitativo de servidores efetivos e o de mão de obra contratada, o que acabou por igualmente evidenciar o acúmulo de funções pelos fiscais, fragilizando a fiscalização realizada, tornando clara a carência de servidores efetivos.

Nesse sentido, a 4ª ICE apontou que os contratos impugnados tratariam da contratação de 645 funcionários (fl. 18 da peça 3), o que seria desproporcional em face do total de 372 servidores que atuariam junto à atividade-fim de fiscalização (fl. 20 da peça 3), sendo o número de 1.218 o total de servidores em todas as áreas do DER (fl. 19 da peça 3). Assim, a desproporcionalidade de servidores na área fim, em princípio, evidencia a substituição de mão de obra e, por consequência, a burla ao concurso público.

O fato ficou ainda mais evidente na comunicação de irregularidade (fl. 28 da peça 3):

Nessas condições, é perceptível que o trabalho do fiscal limita-se a uma análise esporádica e superficial da execução da obra, geralmente após a execução dos serviços e à assinatura dos relatórios de fiscalização. **Portanto, a empresa deixa de ser uma mera auxiliar, para tornar-se o sujeito mais importante na fiscalização de obras.**

(Grifei)

A falha acaba por refletir na fragilidade da fiscalização exercida pelo DER, envolvendo riscos da fiscalização. Nesse sentido, a 4ª Inspeção de Controle Externo apontou o seguinte fato (fls. 24/25 da peça 3):

O DER realiza a fiscalização de uma grande quantidade de contratos de grande vulto. Alguns deles,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abrangendo centenas de quilômetros de rodovias. Isso implica na realização de serviços simultâneos, em localidades bastantes distintas, em um mesmo contrato. É o que ocorre especialmente nos contratos referentes ao COP e CREMEP. **Nessa situação, impossível que um servidor, sozinho, realize adequadamente a fiscalização desses serviços. Ocorre que, na prática, um fiscal é responsável por uma grande quantidade de contratos.**

Ilustra essa situação o fato relatado pela 4ª ICE, conforme fl. 27 da peça 3:

70. A título de exemplo, o sr. Paulo Roberto Melani é responsável pela fiscalização dos seguintes contratos, atualmente vigentes, no valor total de R\$ 213.219.566,54 (duzentos e treze milhões, duzentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos):

- a. 1) CO167/2012DOP (COP – Lote 15 – SR Oeste), no valor de R\$ 35.983.339,10.
- b. 2) CO271/2012DT (CREMEP Lote 8 – SR Oeste), no valor de R\$ 62.000.256,03
- c. 3) CO 160/2012DOP (COP – Lote 16 – SR Oeste), no valor de R\$ 45.816.888,79.
- d. 4) CO 052/2018 (Contorno Leste de Palotina), no valor de R\$ 43.714.157,01.
- e. 5) CO 031/2018DT (Contorno Noroeste de Pato Branco), no valor de R\$ 25.704.925,61.

O exemplo apresentado pela 4ª ICE evidencia que, de modo lógico, a necessidade do apoio de mão de obra especializada, que emita relatórios para sua fiscalização, é estreitamente decorrente da diminuição do quadro efetivo, devido a desligamentos, no caso, exonerações, falecimentos e aposentadorias, sem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realização de admissões¹⁵. Portanto, a ausência de concurso público tem gerado riscos à fiscalização.

Destaco, ainda, dados apontados pela 4ª ICE que evidenciam que os contratos sob análise tratam, preponderantemente, da terceirização de mão de obra tendo em vista que *“mais de 70% dos custos destas contratações se referem ao pagamento de salários e encargos sociais dos funcionários das consultorias”* (fl. 8 da peça 3).

A informação é ainda corroborada por outro precedente apresentado pelos recorrentes, no caso, o Acórdão n.º 2215/2012 do TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (data da Sessão: 22/8/2012):

É nesse ponto que – pelo menos em parte –
esses contratos de supervisão se aproximam muito da
locação de mão de obra. Se o órgão tivesse à disposição
funcionários para essa presença fiscalizatória,
eventualmente não careceria de contratar esse apoio com
base no art. 67 da Lei de Licitações. No passado, o DNER, por exemplo, detinha profissionais para a fiscalização das obras em rodovias por todo o Brasil. Pela míngua do corpo técnico atual, entretanto, não é raro um engenheiro residente cuidar de mais de mil quilômetro de vias. Contratam-se empresas supervisoras, assim, para auxiliá-lo nessa tarefa. Na realidade, precisa-se de profissionais em número suficiente para garantir a presença fiscalizatória da Administração.

A dificuldade está no quantum necessário
de mão de obra para bem acompanhar o empreendimento.
Muito embora existam diferentes maneiras de orçar esses

¹⁵ Conforme Informação n.º 03/2020 da 4ª Inspeção de Controle Externo: Fl. 31 da peça 137: Ora, alega a autarquia que as contratações visadas “não substituem os servidores ou empregados públicos”. Entretanto, na resposta ao Achado n.º 01, é apresentado, como uma das justificativas para contratação, o fato de ter ocorrido 2.071 desligamentos, nos últimos 10 anos, na autarquia, tendo sido realizados apenas 03 concursos, situação que demonstraria a essencialidade da contratação dos serviços para fiel execução do escopo da autarquia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objetos – competentemente esmiuçadas no voto do Ministro Relator – é reconhecido que tais contratações têm especial dificuldade em parametrizar esse número; e esse é o principal motivo para a criação do grupo de trabalho a que se refere o TC 008.477/2008-0 (Grifei).

Justamente com relação ao *quantum* de mão de obra, destacado no precedente ora transcrito, evidenciou-se, neste critério, clara desproporção no presente caso, na medida em que o corpo técnico contratado se aproxima do dobro de servidores dedicados à área fim do DER, o que de modo mais evidente aponta para a irregularidade da terceirização realizada.

Indo adiante, não se evidenciou a efetiva economicidade da medida, uma vez que o valor pago à contratada se mostrou superior à remuneração dos servidores efetivos. Ainda que a diferença não seja de grande monta, resta afastada a evidência de efetiva economia.

Nesse sentido, a 4ª ICE observou (peça 3, fl. 23) que um engenheiro do DER, em início de carreira, receberia R\$ 3.657,27, valor muito aquém dos **R\$ 8.109,00** pagos ao engenheiro da empresa contratada. Aliás, mesmo que o engenheiro efetivo do DER cumulasse uma função provisória, de aproximadamente R\$ 3.498,51, ainda assim o total de sua remuneração (**R\$ 7.155,78**) seria inferior à do profissional contratado (R\$ 8.109,00).

A 4ª ICE, na fl. 23 da peça 3, ainda comparou a remuneração do Diretor-Geral do DER, no caso de cargo exclusivamente comissionado (comissionado puro), no valor de **R\$ 12.697,64** com a remuneração do engenheiro sênior contratado, no valor de **R\$ 13.289,66**, o que igualmente comprova valor superior pago ao corpo contratado.

Por outro lado, embora o DER, no intuito de promover uma gestão mais flexível do pessoal, se espelhe no modelo de fiscalização adotado pelo DNIT, o planejamento dessa prática deve ser cauteloso, notadamente porque o modelo apresenta limitações já abordadas pelo Plenário do Tribunal de Contas da União



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(Acórdão n. 84/2020¹⁶), sendo possível que se repitam em outras unidades da federação.

Ressalto que, diante dos fatos ora evidenciados, os relatórios apresentados nas peças 210 a 215 não servem para afastar a falha, pois, em seu conjunto, os dados constantes dos autos não evidenciam efetiva atividade de consultoria, mas atuação direta das contratadas na fiscalização de obras, em substituição a servidores.

Diante do exposto, em face da impossibilidade de aplicação ao presente caso dos precedentes invocados, impondo-se a manutenção das decisões anteriores que apontaram a ocorrência de terceirização indevida, nego provimento ao recurso em relação ao presente item, a fim de manter a irregularidade do Achado 01.

3.2. Da Alegada Negativa de Vigência do Decreto Estadual n.º 7.116/2013.

Os recorrentes impugnaram a condenação em face da não realização de concurso público. Defenderam que solicitaram medidas às unidades competentes conforme documentos juntados nas peças 59, 60 e 61. Afirmaram que a responsabilidade pela realização do certame seria da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP. Assim, requereram a regularidade do item ou a conversão em ressalva dos Achados 01, 02, 04 e 05.

A negativa de vigência do Decreto Estadual n.º 7.116/2013 é alegada em face de art. 2º:

¹⁶ SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. CONTRATOS DE SUPERVISÃO E DE GERENCIAMENTO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO RODOVIÁRIA DO DNIT. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS TÉCNICOS E OBJETIVOS PARA DEFINIR OS SERVIÇOS E A EQUIPE TÉCNICA. DESCOMPASSO ENTRE A EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE EXECUÇÃO DAS OBRAS E DOS CONTRATOS DE SUPERVISÃO E DE GERENCIAMENTO. ADITIVOS SUPERIORES AO LIMITE LEGAL. ADOÇÃO DE CRITÉRIO DE PAGAMENTO INEFICIENTE. NÃO COBRANÇA DO PLANO DE QUALIDADE. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DE CONTRAPROVA DE ENSAIOS. FALTA DE PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO SISTEMATIZADO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO SUPERFICIAL DAS EMPRESAS SUPERVISORAS. INDÍCIOS DE INEXECUÇÃO PARCIAL DE CONTRATOS DE GERENCIAMENTO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. (TCU. ACÓRDÃO Nº 84/2020 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Processo nº TC 032.129/2017-3).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art.2º É de exclusiva competência da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, com a prévia autorização do Governador do Estado, a realização de Concursos Públicos para provimento de cargo e emprego público na Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo, exceto para as carreiras de Procurador do Estado, Polícias Civil e Militar ou outras disciplinadas em legislação específica.

Em parte, os argumentos apresentados já foram analisados em sede de Recurso de Revista. Conforme bem apontou a 4ª Inspeção de Controle Externo nas fls. 18 a 20 da Informação n.º 7/22 (peça 221), a irregularidade do Achado 01, decorrente da burla ao concurso público por meio de terceirização indevida, deve ser mantida, uma vez que as contratações perduraram durante todo o tempo em que os gestores atuaram junto ao DER.

A terceirização indevida tornou-se evidente, pois houve mera intermediação de mão de obra, conforme analisado no item anterior.

A falha dos responsáveis, ora recorrentes, constituiu-se na ausência de planejamento a fim de que fossem adotadas medidas com vistas à realização do concurso público. Nesse sentido, segue a fundamentação da decisão originária, Acórdão n.º 1720/21 do Tribunal Pleno (fl. 12 da peça 151):

[...] Outrossim, ausência/carência de servidores efetivos na respectiva área, alegada como motivo justificador da contratação via licitação – contrariando, inclusive, a própria argumentação de que tais contratações não visam suprir a carência de servidores pela falta de concurso público - **decorre notadamente de impropriedade de gestão e planejamento, sendo, obviamente, motivo não ensejador da inobservância do ordenamento jurídico** (grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A decisão ainda ilustrou a ausência de planejamento e a configuração da terceirização indevida, nos seguintes termos:

Por derradeiro, mas não menos relevante, vale destacar o quantitativo vultoso de funcionários a serem disponibilizados pela contratada, para um total de 646 (seiscentos e quarenta e seis) cargos, com pagamento individualizado das remunerações, configurando claramente um contrato de intermediação de mão de obra, **sendo que a empresa a ser contratada terá mais servidores atuando na área fim – com preponderância no papel fiscalizatórios – que os próprios servidores do DER-PR, consoante constatado pela auditoria** (Grifei).

Esses fatos não são afastados pelo presente recurso. De outra forma, não foram evidenciadas nos autos efetivas ações dos responsáveis com vistas a corrigir as distorções dos quadros de servidores da entidade. Assim, em princípio, não é possível afastar a irregularidade do item.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, de fato, foram poucas e inefetivas as solicitações promovidas junto às unidades competentes para a promoção de concurso público, ao que se deve somar a evidente falha de planejamento, ao se permitir que um número de terceirizados equivalente a quase que o dobro dos servidores efetivos exerçam relevantes funções de supervisão e apoio à fiscalização das obras públicas, envolvendo expressivo valor de recursos públicos, e em que impropriedades foram apontadas na execução desses mesmos serviços, pela 4ª ICE.

Mantenho, portanto a aplicação da multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face dos 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.3. Achado 02 – Vagueza na definição do objeto da contratação.

Sobre a vagueza na contratação, os Editais do DER n.º 28, 29, 30, 31 e 32 (peças 8 a 12), ora sob análise, tratam do objeto do contrato na cláusula 4.1, que dispõe, conforme edital na fl. 43 da peça 9:

4.1. O objeto do presente Edital é a Execução dos Serviços de Supervisão e Apoio à Fiscalização das Obras e dos Serviços de Engenharia Rodoviária, no âmbito da Superintendência Regional Campos Gerais do DERIPR Ponta Grossa, de acordo com o estabelecido no Termo de Referência ANEXO 01 deste Edital.

Todavia, conforme destacou a 4ª Inspeção de Controle Externo na peça 3, seria necessário que o DER:

1) descrevesse as obras/serviços a serem supervisionadas (tanto as em andamento quanto aquelas que se iniciarão durante o prazo contratual); 2) apresentasse cronograma físico-financeiro dessas obras; 3) especificasse quais e quantas de cada equipe seriam necessárias para cada uma das atividades/obras a serem supervisionadas.

A ausência de especificações das obras impede que as licitantes efetivamente saibam a quantidade de serviços a prestar ou sua localidade, o que inviabiliza a precisa formulação dos preços diante de custos presentes nas tabelas de quantitativos, a exemplo da fl. 92 da peça 9, com a indicação de diárias, refeição, pernoite, passagens aéreas, passagens terrestres e veículos, valores que somente poderiam ser estabelecidos a partir da ciência do local da obra e de sua extensão.

A definição do objeto não é sanada pelo Termo de Referência, uma vez que, no referido documento, a descrição dos serviços se dá de modo amplo, não sendo possível igualmente definir quantitativos, a exemplo das fls. 70/80 da peça 9. Nesse sentido, destaco a descrição de diversas atividades a título de apoio aos controles topográfico e tecnológico, bem como os serviços de supervisão ambiental



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e das obras de arte especiais, por fim o apoio em projetos de engenharia e à gerência técnica do DER, todos sem a possibilidade de se estabelecer especificamente os quantitativos.

Destaco que a imprecisão do Edital foi admitida em sede de recurso de revisão, conforme fl. 19 da peça 239:

[...]resta esclarecido que, por muitas vezes, os contratos de engenharia consultiva se revestem de determinada imprecisão, contudo tal situação não enseja em ilegalidade passível de aplicação de multa.

Em que pese os recorrentes insistirem na configuração de contrato de engenharia consultiva, conforme já analisado, o presente caso evidenciou tratar de terceirização de mão de obra, sem que houvesse efetivas especificações das obras no Edital, o qual trouxe apenas a descrição da cláusula 4.1. já transcrita.

Refuto também a justificativa apresentada em sede de defesa pelo DER, nos seguintes termos (fl. 1 da peça 5):

As quantidades de equipes e funcionários foram dimensionadas pelo DER/PR para as atividades/obras a serem supervisionadas e estão especificadas no edital. Isto é necessário para que as empresas elaborem as suas propostas de maneira uniforme, com preço proposto baseado nas mesmas quantidades

Destaco que o objeto a ser contratado não é esclarecido pelo dimensionamento das equipes necessárias à prestação de serviços. Conforme deixou claro a 4ª Inspeção de Controle Externo, seria necessária a descrição das obras que seriam realizadas com o respectivo cronograma físico-financeiro, o que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não foi feito, remanescendo a inconsistência, conforme sua manifestação técnica na fl. 34 da peça 3:

“[...] a simples previsão das quantidades de equipes e funcionários para a supervisão das atividades e das obras não é suficiente para que se possa aquilatar, com clareza e precisão, o objeto da licitação e, por consequência, do futuro contrato administrativo a ser formalizado pelo ente público em questão”

Assim, remanesce a irregularidade do item conforme decisão ora impugnada, no caso o Acórdão n.º 1387/22 do Tribunal Pleno:

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.

Portanto, diante da ausência de novas provas e informações que eventualmente pudessem demonstrar a especificação do objeto licitado, mantenho a irregularidade do item, bem como as sanções impostas aos responsáveis.

3.4. Achado 04 – Terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No presente item, os recorrentes alegaram novamente que não teria se configurado a terceirização de mão de obra. Afirmaram que eram feitas medições das obras, as quais seriam acompanhadas dos respectivos comprovantes. Por fim, argumentaram que os Editais de Licitação teriam previsto regras para evitar passivos trabalhistas. Todavia, não foram apresentados elementos de prova nesse sentido.

Em primeiro lugar, destaco que a terceirização indevida foi confirmada na presente decisão, conforme itens anteriores.

Quanto à alegação de que haveria medições da execução contratual, não houve apresentação de efetivas provas nesse sentido, prevalecendo o levantamento feito pela 4ª Inspeção de Controle Externo, conforme fl. 51 de sua Comunicação de Irregularidade (peça 3):

147. Não obstante, **diferentemente do que é feito no DNIT, não foram estabelecidos os escopos dos serviços. Ou seja, não foram definidos produtos – ou itens específicos para cada serviço, prazos para execução e unidades de medida (km, m², etc.) para balizar os processos de pagamentos.**

148. Ainda, verifica-se que os editais de licitação analisados (itens 21.3. e 21.5.) preveem que o pagamento dos serviços será feito de acordo com as equipes técnicas utilizadas, sendo medido de acordo com a oscilação desta.

149. A inexistência de parâmetros típicos de contratos de serviços, e a alusão do número de pessoas alocadas como critério para pagamento, indica que o objeto das contratações do DER-PR é mão de obra, reputando verdadeira terceirização.

(Grifos no original)

Diante do não estabelecimento de critérios claros para aferir o cumprimento do contrato como produtos ou quantitativos de execução das obras, os pagamentos eram feitos de acordo com o total de funcionários – equipes técnicas – disponibilizados pelas empresas contratadas, o que, gerou riscos de responsabilização trabalhista à Administração Pública Estadual.

Nesse sentido, como agravante, não houve a nomeação de funcionário da contratada como preposto. Nos moldes do art. 68 da Lei Federal n.º 8.666/93¹⁷, referido profissional seria o responsável por intermediar demandas de organização do trabalho estabelecidas pelo DER e poderia atuar com poder de mando exercendo controle direto sobre a organização da atividade. A falta dessa

¹⁷ Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definição de modo claro, como ocorrida no presente caso, gerou o risco das determinações de organização do trabalho se darem por atuação direta do DER, agravando o risco do reconhecimento judicial da terceirização indevida e de sua responsabilização por eventuais direitos decorrentes da relação de trabalho.

Quanto às cláusulas previstas em Editais com vistas a garantir o afastamento de eventual responsabilização trabalhista, no presente caso, as medidas mostram-se ineficientes, uma vez que a terceirização irregular, configurada nos presentes autos, efetivamente gerou riscos de eventuais condenações trabalhistas incidirem sobre o erário, tornando-se disposições meramente formais, ou seja, sem afastar eventual responsabilidade subsidiária do DER nos termos da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho¹⁸.

É o caso da Cláusula 7.8. do Edital de Pregão Presencial n.º 28/2018¹⁹, que atribuiu à contratada todas as obrigações, encargos sociais e tributos relativos aos seus funcionários, incluindo dissídios coletivos e ações trabalhistas.

No mesmo sentido, conforme apontou a 4ª ICE, são insuficientes a cláusula com previsão de apresentação mensal da “Guia de Recolhimento do FGTS e informações à Previdência Social GFIP/SEFIP”²⁰ e de documentação fiscal e trabalhista válida junto ao Cadastro Unificado/Geral de Fornecedores do Estado do

¹⁸ “CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.”

¹⁹ Edital – Pregão Presencial n.º 28/2018: Fl. 49 da peça 8: 7.8.: Os empregados da empresa contratada, componentes da equipe técnica, não serão subordinados hierarquicamente ao DER/PR, por consequência, não possuirão qualquer vínculo empregatício com o mesmo. A empresa contratada será responsável por todas as obrigações, encargos sociais e tributos pertinentes, inclusive as decorrentes de dissídios coletivos de trabalho das respectivas categorias e as ações trabalhistas, bem como, por quaisquer acidentes que seus empregados possam ser vítimas durante a execução dos serviços, questões, reclamações, demandas judiciais, ações e indenizações.

²⁰ Edital do Pregão Presencial 28/2018 (Fl. 67 da peça 8): 21.6. Durante toda a vigência do contrato, sob pena de aplicação de multa e rescisão unilateral, a contratada deve: a) manter em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas todas as condições de habilitação e qualificações exigidas neste Edital. b) apresentar, mensalmente, “Guia de recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - GFIP/SEFIP”, devidamente quitada, indicando o número da respectiva matrícula CEI junto ao INSS, relativa ao objeto e, sempre que solicitado, outros documentos necessários como requisito para pagamento, especialmente no que se refere a regularidade fiscal e trabalhista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná²¹, isso porque, caberia uma análise pormenorizada do cumprimento das obrigações pelas contratadas, o que deveria incluir, também, a comprovação de pagamento de salários e benefícios dos empregados da contratada, em cumprimento ao então vigente Decreto Estadual n.º 4.993/16²², o que não ocorreu.

Assim, para além das sugestões de melhorias dos controles apresentadas pela 4ª Inspeção de Controle Externo (fls. 53/54 da peça 3)²³, é relevante destacar que houve efetivo risco de dano ao erário diante da irregularidade das terceirizações ocorridas, com a possibilidade de responsabilidade solidária ou subsidiária do DER por eventuais créditos trabalhistas, sendo as cláusulas editalícias e contratuais apresentadas insuficientes para prevenir a falha.

Portanto, à míngua de outros elementos que evidenciem o saneamento da falha, acompanho as manifestações da 4ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas para negar provimento ao recurso em relação ao presente item.

3.5. Achado 05: Insuficiência no instrumento convocatório e anexos sobre instituto jurídico de repactuação contratual e seus reflexos aos serviços de apoio à fiscalização do DER:

Sobre a matéria os recorrentes alegaram que restaria afastada a incidência dos arts. 76 e 77 do Decreto Estadual n.º 4993/2016, uma vez que os serviços contratados não constituiriam serviços continuados de alocação de mão de

²¹ Edital do Pregão Presencial 28/208 (Fl. 67 da peça 8): 21.4. O pagamento dos serviços será efetuado em moeda corrente do país, em até 30 (trinta) dias corridos de prazo, contados da data do atesto na respectiva Nota Fiscal ou Fatura, desde que a Contratada: a) esteja com documentação fiscal e trabalhista VÁLIDA junto ao Cadastro Unificado/Geral de Fornecedores do Estado do Paraná, no Sistema GMS - Gestão de Materiais e Serviços, Departamento de Administração de Material - DEAM, Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP, sítio <http://www.comprasparana.pr.gov.br>. (Decreto n.º 9.762/2013); e

²² Art. 18. O pagamento pelo efetivo cumprimento das obrigações deverá ser efetuado mediante a apresentação de Nota Fiscal ou da Fatura, de acordo com a natureza jurídica da contratada, devidamente atestadas pela Administração, conforme disposto na Lei n.º 8.666/1993 e Lei Estadual n.º 15.608, de 2007, observando ainda os seguintes procedimentos:

§ 1.º A Nota Fiscal ou Fatura será obrigatoriamente acompanhada das seguintes comprovações:

(...)

I - no caso de prestação de serviços:

b) do cumprimento das obrigações trabalhistas, correspondentes à última nota fiscal ou fatura que tenha sido paga pela Administração, conforme estabelecido no instrumento contratual; e

c) a comprovação do pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês da prestação do serviço.

²³ Caberia maior especificidade nos controles ainda no instrumento convocatório a fim de se verificar a relação de empregados, a observância dos valores salariais mínimos pagos, o registro em CTPS pela contratada, exames médicos admissionais bem como a prerrogativa de fiscais do contrato de exigirem da contratada a apresentação de documentos que comprovem o adimplemento de obrigações trabalhistas e fiscais decorrentes do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obra de dedicação exclusiva, mas sim o exercício de engenharia consultiva, conforme Acórdão n.º 1488/2016 do Plenário do TCU. Alegaram, ainda, que a norma aplicada pelas decisões impugnadas seria Federal, aplicável, portanto, somente à União, o que afastaria a ilegalidade neste caso.

Razão lhes assiste parcialmente.

Inicialmente, destaco que o Acórdão n.º 1720/21, do Tribunal Pleno (peça 151), aplicou ao caso o Decreto Estadual n.º 4.993/2016, portanto, afastando-se, neste caso, a alegação de que teria sido aplicada ao caso norma de âmbito federal.

Em sua Comunicação de Irregularidade (peça 3), a 4ª Inspeção de Controle Externo apontou que o Edital e seus anexos não incluíam a previsão do instituto da repactuação para reajuste do contrato em razão de novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho.

Destaco que, em situações específicas, quando há instrumentos que prevejam possibilidade de reajustamento, é possível converter a falha em causa de ressalva das contas. Com esse fundamento já expedi despacho com o indeferimento de cautelar, conforme Despacho n.º 1486/22-GCIZL (peça 43):

No que se refere à **ausência de cláusula de repactuação**, esclareceu que ela não constitui impedimento ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e justificou sua desnecessidade, no caso em tela, em razão de o Edital já trazer, no item 19.9, a previsão de reajuste por referência orçamentária, com base na data de ajuste do Coletivo Sindical da categoria, de modo que a finalidade da repactuação será necessariamente observada quando da aplicação do reajuste.

No presente caso, na fl. 43 da peça 8, consta a previsão da Data Base de maio de 2017, mês em que ocorre o Dissídio Coletivo, com o aviso aos licitantes de que, se a proposta divergir dessa data-base, poderá haver o desequilíbrio econômico do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Foi essa a justificativa apresentada pelo DER em sede de defesa, conforme indicado na fl. 61 da peça 3:

*[...] Não há como prever os reajustes futuros que serão pactuados, nem as convenções coletivas de trabalho. **O índice da FGV utilizado já leva em consideração a estimativa de dissídios que ocorrerão no futuro, baseado em dados mais precisos. O reajuste previsto no contrato é sempre em um ano contado a partir da data base do dissídio coletivo, que ocorre no mês de maio, ocorrerá um desequilíbrio econômico no contrato.***

(Grifei)

No Termo de Referência (fl. 23 da peça 8), há a indicação da possibilidade de reajuste. Em seguida, na cláusula VIII do Contrato igualmente há a previsão:

CLÁUSULA VIII- REAJUSTAMENTO

Os preços contratuais, quando for o caso, estarão sujeitos a reajustamento, de acordo com o estabelecido no ANEXO 11 do Edital, e com a variação do seguinte índice, publicado na revista Conjuntura Econômica, editada pela Fundação Getúlio Vargas: Consultoria: Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas - Obras Rodoviárias - Consultoria (coluna 39). PARÁGRAFO PRIMEIRO: Quando couber reajustamento, o vencimento da(s) fatura(s) dar-se-á no mesmo prazo previsto na Cláusula VII do Contrato.

O Anexo 11 prevê a forma de reajuste na fl. 116 da peça 8. Especificamente, na fl. 68 da peça 8 consta a previsão em Edital:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

21.9. Os preços contratuais, quando for o caso, estarão sujeitos a reajustamento, de acordo com o estabelecido no **ANEXO 11** deste Edital, e com a variação do seguinte índice, publicado na revista Conjuntura Econômica, editada pela Fundação Getúlio Vargas:

- Consultoria: Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas – Obras Rodoviárias – Consultoria (coluna 39).

21.9.1. Quando couber reajustamento, o vencimento da(s) fatura(s) dar-se-á no mesmo prazo previsto no subitem 21.4 deste Edital.

Com isso, cabe ao licitante apresentar sua proposta considerando os parâmetros estabelecidos.

Todavia, a 4ª Inspeção frisa a necessidade de cláusula de repactuação contratual. Apesar de oportuna a previsão mais específica no instrumento convocatório, a falha pode ser convertida em ressalva.

Destaco que um dos fundamentos do Acórdão 1720/21 do Tribunal Pleno (peça 251) para julgar o item irregular foi a existência de precedente de minha relatoria que analisou situação similar, no caso o Acórdão n.º [3741/18](#) do Tribunal Pleno:

Dessa forma, conclui-se que **a falha constatada não deverá conduzir à nulidade do certame**, na medida em que, na eventual hipótese de a ausência de previsão da repactuação contratual vir a ocasionar grave desequilíbrio que ameace concretamente a continuidade da contratação, esta poderá ser preservada por meio do instituto da revisão de contrato.

Por fim, acolhe-se a expedição da **recomendação** sugerida pela 5ª Procuradoria de Contas, no sentido de que observe, em certames futuros que tenham por objeto a contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, a necessidade de previsão do instituto jurídico da repactuação contratual, nos termos dos arts. 76 e 77, do Decreto Estadual nº 4993/2016 (Grifei).

Assim, no precedente, a retificação do item foi proposta por meio de recomendação, sem que a falha ensejasse a nulidade do certame ou a opção de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

multa. Portanto, no presente caso, seguindo as decisões ora citadas, tendo em vista os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, dou provimento ao recurso em relação ao presente item para converter o Achado 5 em ressalva e afastar a aplicação da multa do art. 87, inciso III, alínea d, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face dos responsáveis:

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

3.6. Achado 09: Imprecisão nas quantidades estimadas dos insumos previstos na planilha orçamentária:

A presente falha decorreu da imprecisão na elaboração da planilha orçamentária referente à composição de custos.

Em sua Comunicação de Irregularidade, a 4ª Inspeção de Controle Externo evidenciou que diante da inexistência de cronograma de obras, não houve precisão ao estabelecer quantitativos mínimos de itens como diárias, passagens, instalações, moradias e equipamentos.

Apesar de constar tabela com previsão inicial desses itens, conforme Pregão Presencial n.º 28/2018 (fl. 84 da peça 3), o DER justificou que, em parte, as despesas só integrariam os custos diante de efetiva necessidade durante a execução do contrato, a exemplo de passagens aéreas ou de locação de espaço destinado a pernoite de engenheiro (casa para engenheiro).

A imprecisão orçamentária foi refletida nos elevados descontos concedidos pelas licitantes. Nesse sentido, a 4ª Inspeção de Controle Externo nas fls. 41 e 42 da Informação 3/2020 (peça 137) evidenciou:

Fato é que, quando da abertura dos pregões de licitação, as taxas de desconto dadas pelas empresas vencedoras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em torno de 50,56% (ver quadro baixo) indicando uma superestimação do orçamento elaborado pelo DER.

Edital	Empresa Vencedora	% de desconto	Data da homologação
58/18 (GMS 28/2018)	GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA	47,50%	02/08/2018
60/18 (GMS 30/2018)	MAGNA ENGENHARIA LTDA	50,16%	23/07/2018
61/18 (GMS 31/2018)	GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA	52,04%	23/07/2018
62/18 (GMS 32/2018)	BECK DE SOUZA ENGENHARIA LTDA	52,55%	02/08/2018
MÉDIA		50,56%	***

Só em relação aos custos administrativos (item importante de composição da planilha orçamentária), os descontos dados pelas empresas vencedoras se posicionaram acima dos 80% conforme tabela abaixo:

ITEM - CUSTOS ADMINISTRATIVOS				
EDITAL	ORÇAMENTO - EDITAL	TAXA DE DESCONTO - PROPOSTA VENCEDORA	PERCENTUAL DE DESCONTO (%)	EMPRESA VENCEDORA
58/18 (GMS 28/18)	Taxa de 30,00 % s/ item 1 (DER)	Taxa de 4,00% s/ item 1	86,67%	GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA
59/18 (GMS 29/18)	Taxa de 30,00 % s/ item 1 (DER)	Taxa de 5,00% s/ item 1	83,33%	GTECH ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA
60/18 (GMS 30/18)	Taxa de 30,00 % s/ item 1 (DER)	Taxa de 6,00% s/ item 1	80,00%	MAGNA ENGENHARIA LTDA
61/18 (GMS 31/18)	Taxa de 30,00 % s/ item 1 (DER)	Taxa de 0,21% s/ item 1	99,30%	GEOSISTEMAS ENGENHARIA E PLANEJAMENTO LTDA
62/18 (GMS 32/18)	Taxa de 30,00 % s/ item 1 (DER)	Taxa de 3,00% s/ item 1	90,00%	BECK DE SOUZA ENGENHARIA LTDA

Os Acórdãos n.º 1720/2021 (peça 151) e 1387/22 (peça 223) do Tribunal Pleno confirmaram a imprecisão orçamentária tendo por evidência os elevados descontos concedidos pelas licitantes.

No presente recurso de revisão, os responsáveis se insurgiram em face do Acórdão n.º 1387/22 do Tribunal Pleno (peça 223) ao fundamentar que:

Constata-se, contudo, que as taxas de 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

80%, indicando, no mínimo, imprecisão na elaboração dos quantitativos dos insumos dos editais de licitação e falhas de orçamento”

(Grifei)

Os recorrentes alegaram que não houve a “*imprecisão na elaboração dos quantitativos dos insumos*”, na medida em que os quantitativos teriam sido regularmente estabelecidos na planilha orçamentária sem alterações.

Defenderam que os descontos ofertados pelas licitantes teriam incidido sobre os custos dos itens licitados, o que naturalmente estaria sujeito a variações, sem que tal fato configure imprecisão orçamentária.

Todavia, a imprecisão orçamentária foi demonstrada pela 4ª Inspeção de Controle Externo, uma vez que o não estabelecimento de cronograma claro de obras a serem fiscalizadas impossibilitou o estabelecimento de quantitativos mínimos de forma segura, sendo admitido pelo DER que parte das despesas previstas somente seriam executadas em caso de necessidade da obra (fl. 85 da peça 3).

Em decorrência desse fato, tal como evidenciado nas planilhas acima transcritas, restou evidente a superestimação do orçamento elaborado pelo DER, com efetivo potencial de dano ao erário, uma vez que preços ainda maiores poderiam ser adjudicados pela Administração, evidenciando efetiva imprecisão orçamentária.

Destaco ainda que os recorrentes não evidenciaram dissídio jurisprudencial em relação à matéria ou apresentaram qualquer argumento novo que possa desconstituir os fatos apresentados.

Com isso, nego provimento ao recurso em relação ao presente item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.7. Da alegada negativa de vigência do Decreto Estadual 4993/2016 – ACHADO 05²⁴.

Tendo em vista a reforma do item relativo ao achado 05 no subitem 3.5., o presente pedido perdeu seu objeto.

3.8. Da alegada negativa de vigência da Lei Federal n.º 8.666/93. Achado 07²⁵.

Ao tratar do Achado 07, que versou sobre a locação de veículos pela contratada, em primeiro lugar, os recorrentes alegaram que a avença não constituiria propriamente a subcontratação, pois o mero fornecimento de veículos não repassaria a terceiros a efetiva execução do contrato, que continuaria sendo executado pela empresa contratada.

Subsidiariamente, alegaram que as decisões impugnadas teriam negado vigência ao art. 72 da Lei Federal n.º 8.666/93, que autoriza as subcontratações:

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.

A matéria é esclarecida pela 4ªICE na fl. 21 da peça 151:

Referente ao tópico em epígrafe, a Unidade Técnica apontou contradição nos termos dispostos nos Editais de Pregão Presenciais n.º 28, 29, 30, 31 e 32 de 2018, ao passo que havia vedação expressa de subcontratação de qualquer espécie, no entanto, indicava, como condição de

²⁴ Achado 05: Insuficiente no instrumento convocatório e anexos sobre instituto jurídico de repactuação contratual e seus reflexos aos serviços de apoio à fiscalização do DER:

²⁵ Achado 07: Da vedação de subcontratação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução dos serviços, que a empresa contratada disponibilizasse equipe técnica, equipamentos e veículos, de sua propriedade ou locados de terceiros, na quantidade e pelo prazo necessário à perfeita execução dos serviços. Ou seja, ao possibilitar a locação de veículos de terceiros, configura-se hipótese de subcontratação quanto ao “fornecimento” de itens ao contrato, conforme disposto no art. 7227 da Lei 8.666/93.

De fato, na fl. 49 da peça 8 consta a cláusula que prevê a locação:

7.3. A empresa contratada deve disponibilizar equipe técnica, equipamentos e veículos, de sua propriedade ou locados de terceiros, na quantidade e pelo prazo necessário à perfeita execução dos serviços.

Contudo, na fl. 56 da peça 8 consta a cláusula discutida:

12.2.7. Fica vedada a subcontratação de qualquer espécie, vale dizer, de pessoa física e/ou jurídica.

Inicialmente, como parâmetro de razoabilidade e proporcionalidade na análise da contradição constatada, há que se observar que, mesmo diante da vedação à subcontratação, a doutrina e jurisprudência, ainda que em situações excepcionais, admitem que ela ocorra. Nesse sentido, dispõe Marçal Justen Filho²⁶:

7) A eventual flexibilização da vedação contratual

Em situações anômalas e extraordinárias, deve-se admitir que, não obstante a existência de vedação contratual expressa à subcontratação, a solução seja concretamente implementada durante a execução do contrato. Essa solução já foi admitida pelo TCU, na vigência da Lei

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, P. 1350.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.666/93. Admitir a sua prática depende de avaliação de proporcionalidade, que evidencie ser menos nociva para os interesses envolvidos.

Jurisprudência do TCU:

"Quanto à solução aventada pela contratada para esse problema - subcontratação dos serviços -, não se pode ignorar que ela foi expressamente vedada pelo subitem 12.1 do edital.

Embora essa vedação vincule, em tese, a atuação da Administração, em respeito aos princípios da sujeição ao instrumento convocatório e da isonomia, no caso concreto, eventual rigor na aplicação desse entendimento pode ir de encontro ao interesse público e resultar em prejuízo ainda maior. Assim, caso o GAP-GL opte por autorizar a subcontratação no caso concreto, é desejável que seja registrado no processo os motivos que ensejaram a proibição da subcontratação no âmbito Pregão Eletrônico 35/2020, bem como os prós e contras da flexibilização dessa regra em comparação com outras soluções que tenham sido suscitadas" (Acórdão 4.542/2020, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, Grifei).

Portanto, desde logo, a falha não se evidencia insuperável, devendo ser ponderada em face do caso concreto.

Nessa toada, diante de dispositivos aparentemente contraditórios, cabe uma análise teleológica e sistemática da vedação da subcontratação do objeto principal do contrato. A locação de veículos seria atividade secundária, complementar, não afetando primordialmente a execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No presente caso, não houve a evidência de qualquer dano em razão da locação de veículos. Ademais, deve-se ressaltar que essa possibilidade tende a ampliar o número de concorrentes da licitação²⁷.

Portanto, as falhas apontadas pela 4ª Inspeção de Controle Externo devem servir como recomendação ao DER a fim de que aperfeiçoe seus editais de licitação, com vistas a evitar a contradição de suas normas.

Entendo, assim, que a falha pode ser convertida em causa de ressalva das contas, afastando-se as multas anteriormente aplicadas aos gestores.

Assim, dou provimento ao presente item, para converter o Achado 7 em ressalva e afastar a aplicação da multa do art. 87, inciso III, alínea d, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face dos responsáveis:

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

3.9. Da alegada negativa de vigência do Decreto Estadual n.º 2.458/2000 – ACHADO 10²⁸.

Os recorrentes se insurgem em face da aplicação de multas aos Srs. Valmir da Silva e Marcos Rogério Fagundes em decorrência da utilização da **fonte 125** para fazer face a despesas correntes. Alegaram que, conforme arts. 41 e 42 do Decreto Estadual n.º 2.458/2000, os servidores não exerciam a função de ordenadores de despesas, o que tornaria indevida sua responsabilização.

Razão lhes assiste.

²⁷ A subcontratação pode representar inclusive um fator de ampliação da competição. Há certas atividades dotadas de especialização, complexidade e onerosidade diferenciada. Impor a sua execução de modo necessário pelo próprio contratado pode resultar na redução do universo de possíveis licitantes. Permitir a subcontratação em tais casos é justificado pelas mesmas razões que legitimam a participação de empresas em consórcio. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, P. 1350).

²⁸ Achado 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por brevidade, adoto como razões de decidir os fundamentos já expendidos no item 2.1. do presente voto.

Destaco que se impõe a conversão em ressalva do presente item, uma vez que se configurou a divergência de entendimento em face do Acórdão n.º [583/22](#) do Tribunal Pleno, que, ao tratar de circunstância semelhante, concluiu:

Dentro deste contexto, considerando que a matéria relativa ao enquadramento contábil das referidas despesas tratou-se de assunto controvertido ao menos até a concessão de medida cautelar por esta Corte de Contas (peça 47), quando então emitiu determinação certa e específica ao DER, e que, até então, a Diretoria Financeira do DER vinha embasando suas decisões na orientações emitidas pela SEFA em 2014, sendo essas práticas reiteradas nos exercícios seguintes, entendo pela possibilidade de conversão em ressalva do item e consequente afastamento das responsabilizações impostas aos gestores, pela ausência de constatação de conduta desidiosa ou culpa grave dos responsáveis.

Por outro lado, no que tange à discussão técnica a respeito do enquadramento contábil das despesas em questão, corrobora-se e reitera-se o entendimento fixado por esta Corte de Contas no sentido de que as despesas de conservação de pavimentos, a manutenção de faixa de domínio (roçada e remoção de material das margens das rodovias), consultoria, pagamento de juros, não preenchem os requisitos característicos de despesas de capital, consoante conceitos vigentes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, fls. 1096, 1117 e 1738), e, portanto, que a classificação contábil em questão deve ser revista como despesa corrente, a fim de evitar a criação de distorções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto à situação patrimonial dos investimentos realizados pela autarquia e pelo Estado do Paraná em suas estradas.

Diante disso, conclui-se pela conversão em ressalva do apontamento do Achado 2, relativo ao pagamento de despesas correntes com receitas de capital oriundas da Fonte 125, e consequente afastamento das responsabilizações impostas aos gestores, notadamente, da sanção de multa administrativa do art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Acórdão nº 419/20 - TP, fls. 32/33) imposta aos Srs. Nelson Leal Junior, Elbio Gonçalves Maich, Walmir da Silva, Marcos Rogério Djazi Fagundes, diretores e coordenadores da entidade.

Consequentemente, resta igualmente ressalvada a responsabilização relativa à insuficiência de controle contábil atribuída ao Sr. Luiz Fernando Reis de Macedo (Auditor Interno DER/PR) e à Sra. Silvana Bastos Stumm (Agente de Controle Interno DER/PR) e a multa administrativa aplicada.

Portanto, em consonância com o item 2.1. do presente voto, dou provimento ao presente item, para converter o Achado 10 em causa de ressalva das contas e afastar a aplicação das multas do art. 87, inciso IV, alínea g, e inciso III, alínea f, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 aos responsáveis:

- PAULO TADEU DZIEDRICKI, Diretor Geral;
- VALMIR DA SILVA, Diretor Administrativo Financeiro;
- WILLER NEPPEL, Coordenador de Contabilidade e Finanças;
- MARCOS ROGÉRIO DJAZI FAGUNDES, Coordenador de Gerenciamento Orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.10. Divergência da decisão impugnada com o Acórdão n.º 583/22 do Tribunal Pleno em relação ao Achado 10.

Alegaram os recorrentes que a decisão impugnada, ao julgar irregular a utilização da fonte 125 para custeio de contratos de fiscalização de obra, não teria atentado para o fato de que somente em sede de decisão cautelar, homologada pelo Acórdão n.º 1135/18 do Tribunal Pleno, deu-se ciência ao DER quanto à necessidade de reestruturação contábil. Assim, citaram que, conforme Acórdão n.º 583/22 do Tribunal Pleno, a falha deveria ser regularizada ou convertida em ressalva, com o afastamento das multas aplicadas.

Assiste-lhes razão conforme item anterior e item 2.1. do presente voto. Diante da conversão em ressalva do item e afastamento das sanções, a presente análise perdeu seu objeto.

3.11. Da divergência da decisão impugnada em face da jurisprudência do TCU – Achado 11 (Custos Administrativos – Ausência de Requerimento da Composição Detalhada dos Custos Administrativos na Proposição dos Licitantes):

Os recorrentes alegaram que o TCU admite em sua jurisprudência a elaboração do orçamento da licitação a partir da tabela oficial do DNIT, motivo pelo qual postularam a regularização do presente item ou sua conversão em ressalva e o afastamento das multas aplicadas.

Razão não lhes assiste.

A 4ª ICE, no presente caso, impugnou a ausência de descritivo pormenorizado a respeito dos custos administrativos das empresas licitantes²⁹.

O destaque foi feito tendo em vista a representatividade na composição de preços, uma vez que os custos administrativos relacionados à

²⁹ Fl. 105 da Peça 3: “306. Os custos administrativos ou despesas administrativas são aqueles gastos gerais da empresa referentes à administração (aluguel de sede central, salários de funcionários da sede central, honorários da diretoria, despesas comerciais, de representação, de administração do patrimônio, comunicações, materiais de consumo e de expediente, aquisição de editais, realização de cursos, treinamento e desenvolvimento tecnológico, viagens do pessoal lotado na sede e outras despesas similares e próprias das empresas etc. – **relativos à quota destinada a cumprir com as obrigações do contratação pactuada**) e fazem parte do BDI (Benefícios/Bonificações e Despesas Indiretas)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação das equipes técnicas foram estipulados no índice de 30% (fl. 104 da peça 3), sem seu detalhamento.

No caso, a Unidade Técnica adotou como exemplo o Pregão n.º 28/2018 (peça 8). O referido certame, destinado a atender a Regional Leste, no caso, Curitiba, foi dividido em contratação de equipes para a Diretoria Técnica e para a Diretoria de Operações, apresentando os seguintes valores (fl. 102 da peça 8):

PLANILHA DE ORÇAMENTO REFERENCIAL		Mês Base: maio/17
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	TOTAL R\$
1.0	DIRETORIA TÉCNICA	13.890.103,32
2.0	DIRETORIA DE OPERAÇÕES	9.613.045,99
	TOTAL DE SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL LESTE	23.503.149,31

No caso da Diretoria Técnica, conforme orçamento na fl. 32 da peça 8, o valor total de contratação de equipe técnica foi estimado no montante de R\$ 4.183.483,68 e os custos administrativos respectivos no valor de R\$ 1.255.045,10, resultando no índice de 30% ora em análise.

No caso da Diretoria de Operações, conforme orçamento na fl. 33 da peça 8, o valor total de contratação de equipe técnica foi estimado no montante de R\$ 2.798.472,08 e os custos administrativos respectivos no valor de R\$ 838.941,62, resultando, igualmente, no índice de 30% ora questionado.

A unidade técnica ainda procedeu à comparação dos custos administrativos com os valores totais das contratações, ou seja, incluindo despesas além da contratação de equipes técnicas em relação aos processos licitatórios n.º 28, 29, 30, 31 e 32/2018, constatando elevado valor dos orçamentos para os custos administrativos (8,48% do total das contratações, ou quase R\$ 10 milhões em apenas 01 ano). Nesse sentido é o demonstrativo na fl. 107 da peça 3:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CUSTOS ADMINISTRATIVOS NOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA						
PREGÃO	VALOR C. ADM	TOTAL DO PREGÃO	DER/PR	PERCENTUAL DO PREGÃO	QT. PESSOAL	CUSTO MENSAL
PREGÃO N° 28/2018	1.255.045,10	13.890.103,22	DT	9,04%		104.587,09
CURITIBA	833.941,62	9.613.045,99	DOP	8,68%		69.495,14
TOTAL	2.088.986,72	23.503.149,21		8,89%	116,5	174.082,23
PREGÃO N° 29/2018	616.025,80	7.753.983,91	DT	7,94%		51.335,48
PONTA GROSSA	695.805,76	8.333.828,75	DOP	8,35%		57.983,81
TOTAL	1.311.831,56	16.087.812,66		8,15%	85	109.319,30
PREGÃO N° 30/2018	988.435,54	11.969.970,35	DT	8,26%		82.369,63
LONDRINA	1.109.255,04	14.957.396,55	DOP	7,42%		92.437,92
TOTAL	2.097.690,58	26.927.366,90		7,79%	152	174.807,55
PREGÃO N° 31/2018	1.148.123,08	12.943.670,67	DT	8,87%		95.676,92
MARINGÁ	1.346.694,33	15.317.912,40	DOP	8,79%		112.224,53
TOTAL	2.494.817,41	28.261.583,07		8,83%	162	207.901,45
PREGÃO N° 32/2018	1.192.216,89	13.665.048,97	DT	8,72%		99.351,41
CASCADEL	795.520,54	9.194.768,86	DOP	8,65%		66.293,38
TOTAL	1.987.737,43	22.859.817,83		8,70%	130	165.644,79
TOTAL GERAL	9.981.063,70	117.639.729,67		8,48%	645,5	831.755,31

O excesso, em princípio, restou configurado, conforme comparativos apresentados pela 4ª ICE em sua Comunicação de Irregularidade (fl. 111 da peça 3):

A mesma NOTA TÉCNICA N° 1/2007 – SCI Brasília, 13 de dezembro de 2007, da Coordenadoria de Auditoria e Fiscalização - Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal traz um percentual de **BDI total** sugerido de **26,44%** (para uma incidência cumulativa de PIS e COFINS), o médio das últimas 22 contratações do STF – **23,99%** e o índice do Parecer n° 103/2003 da SCI/STF – **30%**

[...]

Vale destacar que a tabela acima se refere ao BDI total (que inclui despesas administrativas, lucro bruto e tributos s/ faturamento) de contratação (máximo de 30% sobre custo direto), enquanto os orçamentos do DER/PR apresentam o percentual de 30% somente para as Despesas Administrativas.

(grifei)

Assim, assiste razão à 4ª Inspeção de Controle Externo ao exigir o detalhamento dos custos indiretos, a fim de dar atendimento aos princípios da eficiência e da economicidade, pois, em princípio, os percentuais apresentados evidenciaram-se excessivos.

Quanto à alegação recursal de que o DER se valeu de tabela emitida pelo DNIT, o fato já foi refutado pela 4ª ICE na fl. 108 de sua Comunicação de Irregularidade, uma vez que a autarquia federal foi instada pelo TCU a adotar procedimentos e estudos que pudessem destacar e compor os custos unitários



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

envolvidos nas despesas, o que, em parte, foi realizado, conforme terceira versão do Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO) juntada na peça 18, e os percentuais adotados pelo DNIT, em geral, se mostraram inferiores aos 30% de custos administrativos sobre o item pessoal, sendo o excesso ainda evidenciado mesmo em face dos 8,48% sobre o total dos contratos, conforme tabela adotada pela 4ª Inspeção de Controle Externo na fl. 108 da peça 3:

Natureza dos Serviços e Obras	Administração Central (%)
Construção rodoviária	6,0%
Restauração rodoviária	6,0%
Conservação rodoviária	9,0%
Construção de obras de arte especiais	8,0%
Recuperação, reforço e alargamento de obras de arte especiais	9,0%
Construção ferroviária	6,0%
Obras hidroviárias	7,0%

De outra forma, conforme analisado no item 3.6., que tratou do achado 9 sobre imprecisão orçamentária, as propostas apresentadas pelas licitantes se deram com elevados descontos (fl. 113 da peça 3), alcançando média aproximada de 50%³⁰, o que evidencia a imprecisão na elaboração do orçamento, incluindo os custos administrativos. No presente caso, os índices de descontos evidenciam que o percentual de custos indiretos calculados não é econômico e deve ser reformulado pelo DER.

A matéria já foi apreciada pelo TCU, conforme aresto apresentado na fl. 115 da peça 3:

³⁰ Fl. 113 a da peça 3:

O valor da proposta vencedora (Pregão Presencial nº 28/2018) – R\$ 12.339.000,00, empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda., bem como das outras duas habilitadas, é muito inferior àquele da orçamentação do DER/PR. **O percentual ofertado pela licitante ganhadora equivale a 52,50% do valor estipulado pelo DER/PR** (R\$ 23.503.149,31).

[...]

O valor da proposta vencedora (Pregão Presencial nº 29/2018) – R\$ 7.963.467,27, empresa GTech Engenharia, bem como das outras duas habilitadas, é muito inferior àquele da orçamentação do DER/PR. **O percentual ofertado pela licitante ganhadora equivale a 49,50% do valor estipulado pelo DER/PR** (R\$ 16.087.812,66).

[...]

O valor da proposta vencedora (Pregão Presencial nº 30/2018) – R\$ 13.420.836,73, empresa Magna Engenharia Ltda., bem como das outras duas habilitadas, é muito inferior àquele da orçamentação do DER/PR. **O percentual ofertado pela licitante ganhadora equivale a 49,84% do valor estipulado pelo DER/PR** (R\$ 26.927.366,90).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 2205/2014 – TCU – 2ª Câmara, Processo TC 000.989/2014-2, Relatoria da Ministra ANA ARRAES. Data da Sessão: 20/5/2014 – Ordinária.

Item 28 do Voto da Relatora:

Como bem destacado na análise da unidade técnica, o orçamento apresentado, que se baseou no custo homem/hora calculado a partir de contratos com objetos semelhantes, é insuficiente para atender as exigências legais (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993). **Não foi apresentado orçamento detalhado, com a composição dos custos unitários envolvidos e a segregação**, por exemplo, dos encargos trabalhistas e **dos custos administrativos**. O fato de se tratar de serviços de consultoria a serem pagos por produto não afasta a necessidade de cumprimento desse dispositivo, que visa dar à administração subsídio para identificar inadequações nas propostas apresentadas, bem como instrumento para acompanhar a execução contratual e avaliar eventuais reajustes futuros.

Item 9.2.4 do Acórdão: Ausência de planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, o que afronta o art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993.

Igualmente a matéria foi apreciada por esta Corte, resultando na emissão de recomendação ao DER, nos seguintes termos, conforme Acórdão n.º [1379/20](#) do Tribunal Pleno, de minha relatoria:

VII – recomendar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, na pessoa do atual gestor, no sentido de que, em futuros procedimentos licitatórios de obras ou serviços de engenharia, passe a prever no orçamento que compõe o projeto básico e nos anexos do edital o detalhamento da composição do BDI, inclusive dos custos indiretos, e passe a exigir a sua apresentação nas propostas das licitantes, em conformidade com a Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União;

Dessa forma, nego provimento ao recurso em relação ao presente item.

3.12. Da alegada divergência em relação à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao aplicar sanção administrativa ao parecerista, o Advogado Edson Luiz Amaral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alegou o recorrente que a aplicação de sanção diante da emissão de parecer jurídico teria configurado dissídio jurisprudencial em face de decisão emitida pelo Supremo Tribunal Federal em sede do Agravo Regimental em Mandado de Segurança 35.196-DF. Defendeu que a divergência de entendimento em relação à tese adotada por esta Corte não configuraria erro grosseiro. Com isso, postulou a regularidade das contas ou sua conversão em ressalva e que sejam afastadas as multas aplicadas ao Procurador Jurídico.

Trata-se das seguintes sanções:

a) Multa do art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em razão do Achado 01 – Burla ao concurso público por meio de terceirização indevida.

b) Multa do art. 87, inciso III, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em razão do Achado 02 – Vagueza na definição do objeto da contratação.

c) Multa do art. 87, inciso III, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em razão do Achado 04 – Terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas.

d) Multa do art. 87, inciso III, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face do Achado 05 - Insuficiência do instrumento convocatório e anexos sobre instituto jurídico de repactuação contratual e seus reflexos aos serviços de apoio à fiscalização do DER;

e) Multa do art. 87, inciso III, alínea *d*, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em razão do Achado 07 – vedação de subcontratação;

Em princípio, destaco que as sanções descritas nos itens “d” e “e” (achados 5 e 7) estão sendo afastadas neste voto, motivo pelo qual, haveria perda de objeto em face dos referidos itens.

Em relação aos demais itens, houve a confirmação das irregularidades, conforme fundamentação da presente decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A questão a ser analisada diz respeito, em última análise, em que medida deve ser sancionada a conduta do assessor jurídico, ou seja, se ele deve também ser responsabilizado por essas mesmas irregularidades.

Nessa linha de raciocínio, em relação à burla ao concurso público, a contratação dos serviços de apoio à fiscalização das obras e dos serviços de engenharia rodoviária no âmbito das superintendências do DER localizadas em Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá e Cascavel, por meio dos pareceres jurídicos nº 260/261/262/263/264/2018/PJ (Anexo 18), configurou violação ao art. 37, inciso II, da Constituição da República, sem que o parecer abordasse ainda que potencialmente a ocorrência da falha, incidindo o art. 28 da LINDB³¹.

Nesse caso específico, a terceirização desproporcional da atividade fiscalizadora do órgão, típica de seu objeto social, deveria, de fato, ter sido questionada pelo parecerista, no intuito de prevenir que a contratada, conforme mencionado pela 4ª ICE, deixasse de ser *“uma mera auxiliar, para tornar-se o sujeito mais importante na fiscalização de obras”*.

Trata-se de situação que prescinde de conhecimento técnico específico, ou mesmo de um aprofundamento da análise da natureza dos serviços a serem contratados, na medida em que, conforme reiteradamente demonstrado, não se tratava da contratação de uma consultoria para o gerenciamento das atividades, mas, da efetiva fiscalização da execução dos contratos de conservação e melhoria de estradas.

Cabe observar, em corroboração, que os seis pareceres juntados na peça 21 dos autos, cada um deles com apenas 2 páginas, com idêntico conteúdo, confirmam a ausência de um tratamento mais acurado do tema, em contratações que chegaram perto de R\$ 120 milhões, limitando-se a descrever o objeto da contratação, a listar os documentos que instruem o processo licitatório, e a declarar, genericamente, que se encontram prescritas as regras da futura contratação e que foram observadas todas as normas da Lei Federal nº 8.666/93, da Lei Federal nº 10.520/2002 e da Lei Estadual nº 15.608/2007.

³¹ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, a omissão do procurador jurídico insere-se na cadeia causal dos contratos celebrados, com flagrante ofensa à regra do concurso público, que sequer foi questionada, como causa de mácula a essas contratações.

No que se refere à vagueza na definição do objeto da contratação (achado 2), o Parecerista aprovou os editais de licitação, mesmo em face de seu caráter generalista na definição do objeto, configurando violação ao art. 40, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93, que exige a descrição sucinta e clara do objeto. A ausência de orientações jurídicas específicas sobre a matéria configurou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

Quanto ao Achado 04, terceirização sem previsão de regras e institutos que, dentre outras finalidades, subsidiem as medições do contrato e previnam a criação de passivos trabalhistas, as falhas ocasionaram prejuízo à eficiência na execução dos contratos, diante da inexistência de critérios para aferir a boa prestação dos serviços. De outra forma, em face da terceirização irregular, sem a efetiva atuação e orientação do Procurador Jurídico, houve risco à criação de passivo trabalhista, tendo em vista a Súmula 331 do TST. Nos moldes ocorridos, a aprovação dos editais de licitação sem considerações desses riscos configurou erro grosseiro, conforme art. 28 da LINDB.

Assim, a superficialidade do exame realizado em face das falhas ora verificadas constitui erro grosseiro, na forma do art. 28 da LINDB, afastando a alegada contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em sede do Agravo Regimental em Mandado de Segurança 35.196 DF, uma vez que não se trata de mera divergência de entendimento, mas da insuficiência dos pareceres emitidos.

Entendo, entretanto, que as três irregularidades apontadas possuem sua origem numa mesma falha de planejamento das atividades, tanto pela falta de um plano para realização de concurso público, a ser submetido à Secretaria de Estado Competente, envolvendo o dimensionamento das atividades que poderiam, de fato, ser terceirizadas e aquelas que seria executadas diretamente, sem a perda do efetivo controle da fiscalização das obras, como da própria execução dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratos, no que diz respeito à adequada definição do objeto e às regras de medição.

Trata-se de competências afetas à administração da entidade e seus setores técnicos, conforme apontado na matriz de responsabilidade dos respectivos achados, não cabendo ao procurador jurídico substituir-se a essas instâncias, mas, dentro das manifestações jurídicas que lhes caberia oferecer, apontar as deficiências, com base na legislação que embasa as mesmas irregularidades.

Por esse motivo, entendo que o sancionamento de sua conduta pode ser resumido na aplicação de uma única multa administrativa, do inciso III, alínea d, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, por não ter atentado, em sua manifestação, ao conjunto dessas irregularidades.

Portanto, divergindo, em parte, das manifestações da 4ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, proponho o a provimento parcial ao recurso, para reduzir as multas aplicadas a uma só.

4. Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça dos presentes Recursos de Revisão para, no mérito, **dar-lhes provimento parcial** a fim de reformar o Acórdão n.º 1387/22 do Tribunal Pleno (peça 223) para:

4.1 Converter em causa de ressalva das contas e afastar sanções dos achados 5 (Insuficiência no instrumento convocatório e anexos sobre instituto jurídico de repactuação contratual), 7 (Da vedação à subcontratação) e 10 (Irregularidades na utilização indevida da fonte 125 para embasar o custeio de despesas correntes);

4.2. Reunir as multas dos achados 1, 2, e 4, previstas nos itens i.i, ii.i e iii.i da parte dispositiva do Acórdão 1720/21 do Tribunal Pleno (peça 151), aplicando apenas uma multa do art. 87, inciso III, alínea f, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Procurador Jurídico, Edson Luiz Amaral.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

1. **Conhecer** os presentes Recursos de Revisão para, no mérito, **dar-lhes provimento parcial** a fim de reformar o Acórdão n.º 1387/22 do Tribunal Pleno (peça 223) para:

1.1. Converter em causa de ressalva das contas e afastar sanções dos achados 5 (Insuficiência no instrumento convocatório e anexos sobre instituto jurídico de repactuação contratual), 7 (Da vedação à subcontratação) e 10 (Irregularidades na utilização indevida da fonte 125 para embasar o custeio de despesas correntes);

1.2. Reunir as multas dos achados 1, 2, e 4, previstas nos itens i.i, ii.i e iii.i da parte dispositiva do Acórdão 1720/21 do Tribunal Pleno (peça 151), aplicando apenas uma multa do art. 87, inciso III, alínea f, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao Procurador Jurídico, Edson Luiz Amaral.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Tribunal Pleno, 1 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária nº 37.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente