TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	13430/21
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ARARUNA
INTERESSADO:	ANTONIO MARCELO DA SILVA E SILVEIRA, CAMPUSMORÃO CONSTRUÇÃO LTDA, FABIANO OTÁVIO ANTONIASSI, LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE ARARUNA, RODRIGO HERRIG FURLANETTO, RODRIGO WINNOTOW HENRIQUES CASALI
ADVOGADO / PROCURADOR	ADRIANE TEREBINTO DI BACCO, GUSTAVO PEDRON DA SILVEIRA, ROBSON JACOMEL CORREA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 913/23 - Tribunal Pleno

Recursos de revista em tomada de contas extraordinária. Obras de pavimentação asfáltica de vias urbanas. Fiscalização inadequada e pagamento por serviços em desconformidade. Manutenção das irregularidades e responsabilizações. Pelo desprovimento dos recursos.

1 RELATÓRIO

Trata-se de recursos de revista interpostos contra o Acórdão 3658/20 da Segunda Câmara deste Tribunal (peça 125), que assim deliberou na Tomada de Contas Extraordinária 205100/18, versando sobre o Contrato 13/2016, firmado entre o Município de Araruna e a Campusmorão Construção Ltda. para a pavimentação de vias urbanas:

> **1.** julgar pela **irregularidade** da presente Tomada de Contas Extraordinária, nos termos do **art. 16, III, "*b*"** e **"*f*"**, da LC nº 113/2005,[1] quanto aos seguintes objetos, todos de responsabilidade dos Srs. Fabiano Otávio Antoniassi (prefeito 2013/2016) e Leandro Cesar de Oliveira (prefeito

[1] **Art. 16.** As contas serão julgadas: (...) III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: (...) *b) infração à norma legal ou regulamentar; (...) f) dano ao erário.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

2017/2020) e do Sr. Antonio Marcelo da Silva e Silveira (responsável fiscal da obra):

1.1. Fiscalização inadequada e pagamento por serviços em desconformidade quanto à espessura do revestimento de CBUQ;

1.2. Fiscalização inadequada e pagamento por serviços em desconformidade quanto à espessura da base de solo melhorado com cimento;

1.3. Fiscalização inadequada e pagamento por serviços em desconformidade quanto a trincas longitudinais nas Ruas Canafístula, Jacaranda e Cardeal;

1.4. Fiscalização inadequada e pagamento por serviços em desconformidade quanto a deslocamento da calçada na Rua Cardeal;

2. julgar pela **regularidade** quanto às demais inconformidades em relação ao Contrato, Especificações Técnicas e Normas Técnicas:

2.1. Concreto nos passeios danificados;

2.2. Sinalização horizontal degradada – Faixa de pedestre;

3. aplicar a **multa prevista no art. 87, V, "c", da LC nº 113/2005** (Lei Orgânica TCE-PR) ao Sr. Antonio Marcelo da Silva e Silveira (responsável fiscal da obra), pela ausência de fiscalização da execução da obra quanto aos elementos técnicos especificados no Projeto Básico, e aos Srs. Fabiano Otávio Antoniassi (prefeito 2013/2016) e Leandro Cesar de Oliveira (prefeito 2017/2020), por terem ordenado o pagamento da integralidade dos valores contratados sem que houvesse qualquer ateste da conformidade da obra executada com a projetada;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

> **4.** Em razão da **irregularidade do item 1.1**, de não conformidade da espessura de base de solo melhorado com cimento, aplicar a sanção **ressarcimento ao erário do dano de R$ 34.762,14** aos seguintes responsáveis, *de modo solidário e na seguinte medida*: ao Sr. Fabiano Otávio Antoniassi (prefeito 2013/2016) o ressarcimento de R$ 25.707,30 (73,95% do total do dano apurado); ao Sr. Leandro Cesar de Oliveira (prefeito 2017/2020) o ressarcimento de R$ 9.054,84, (26,05 % do total do dano apurado); e à empresa Campusmourão Construção Ltda., o ressarcimento do valor total de R$ 34.762,14;
>
> **5.** Em razão da **irregularidade do item 1.2**, de não conformidade da espessura do revestimento de CBUQ, aplicar a sanção **ressarcimento ao erário do dano de R$ 9.237,79** aos seguintes responsáveis, *de modo solidário e na seguinte medida*: ao Sr. Fabiano Otávio Antoniassi (prefeito 2013/2016) o ressarcimento de R$ 4.551,97 (49,27% do total do dano apurado); ao Sr. Leandro Cesar de Oliveira (prefeito 2017/2020) o ressarcimento de R$ 4.685,82, (50,73 % do total do dano apurado); e à empresa Campusmourão Construção Ltda., o ressarcimento do valor total de R$ 9.237,79.
>
> **6.** expedir recomendação ao Município, no sentido de que contemple em futuros projetos de pavimentação asfáltica e nas respectivas contratações a realização de sinalização vertical. (grifos no original)

Inicialmente, foram recebidos pelo ilustre Conselheiro relator da tomada de contas extraordinária dois recursos de revista (peça 144).

O primeiro recurso (peça 138), interposto por um dos prefeitos municipais que exerceram o cargo ao tempo dos fatos, Fabiano Otávio Antoniassi, aponta nulidade do acórdão recorrido em razão da omissão quanto à apreciação do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

pedido de “inclusão do Paraná Urbano no polo passivo do processo”, formulado quando da apresentação de defesa (peça 118). Alega, ainda, ser indevida a sua responsabilização, uma vez que todas as notas fiscais tiveram “atesto do Paraná Urbano” e que “todas as irregularidades detectadas na pavimentação asfáltica foram consertadas pela empresa CampusMorão”.

O segundo recurso de revista (peça 143), interposto pela empresa contratada, Campusmorão Construção Ltda., sustenta que: sua conduta “foi regular considerando a ausência de regras contratuais expressas e a ausência de prejuízos reconhecidos pelos contratantes do serviço”; a “punição da empresa foi construída a partir de critérios técnicos sem base em regras de edital, contrato ou até [...] mesmo de normativos técnicos incontestavelmente aplicáveis”; inexiste fundamento legal para a determinação de restituição de valores; e a decisão recorrida desconsiderou serviços executados após o laudo técnico que instrui a peça inicial do feito (peça 11).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pelo desprovimento de ambos os recursos. Afirma que a Coordenadoria de Obras Públicas (COP) já analisou as razões reproduzidas no primeiro recurso, não tendo o recorrente apresentado “nova(s) evidência(s) capazes de comprovar a regularização das inconformidades apuradas pela equipe de auditoria” (Instrução 3072/21, peça 154).

De acordo com a CGM, o segundo recurso, por sua vez, não evidencia o cumprimento, pela recorrente, de suas obrigações enquanto contratada, inclusive quanto ao atendimento dos parâmetros qualitativos e quantitativos previstos. A unidade sustenta que as alegações recursais não estão tecnicamente embasadas, diversamente da metodologia adotada pelo segmento técnico deste Tribunal na fiscalização que resultou na instauração do presente processo. Acrescenta que as razões de defesa referentes aos serviços executados posteriormente ao laudo inicial foram analisadas em instruções da COP, prévias ao julgamento, e que tais serviços não encontram amparo técnico evidenciado pela parte interessada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

O Ministério Público de Contas assentiu à instrução (Parecer 832/21, peça 155).

Posteriormente, foi recebido pelo relator originário (peça 157) um terceiro recurso de revista, que fora interposto anteriormente aos demais (peça 136).

Esse terceiro recurso de revista, interposto por um dos prefeitos municipais que exerceram o cargo ao tempo dos fatos, Leandro Cesar de Oliveira, tem conteúdo similar ao primeiro recurso, acima referido.

Na Instrução 571/22 (peça 165), a CGM opinou pelo desprovimento também do terceiro recurso. Nada obstante, propôs a alteração, de ofício pelo Tribunal, do fundamento legal da multa imposta ao recorrente – o que conduz à redução do seu valor –, além da comunicação da decisão ao PARANACIDADE para fins de aprimoramento do controle interno e da ciência à inspetoria de controle externo competente para a fiscalização deste último.

No Parecer 280/22 (peça 166), o Ministério Público de Contas, assim como o segmento técnico manifestou-se pelo não provimento do terceiro recurso.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, ratifico o recebimento dos recursos, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Rejeito a preliminar, aduzida no recurso de revista interposto pelo sr. Fabio Otávio Antoniassi, de nulidade do acórdão recorrido em razão da ausência de "inclusão do Paraná Urbano no polo passivo do processo".

O Paraná Urbano é um programa de governo. Os sujeitos dos atestados que o recorrente atribui ao Paraná Urbano são os respectivos agentes signatários. A petição referida no recurso (peça 118) não pediu a citação de tais agentes, tampouco do PARANACIDADE, não sendo plausível o acolhimento, na fase recursal, do requerimento de "nulidade do Acórdão 3658/20-2ª Câmara em razão de cerceamento de defesa" (peça 138, p. 3), até porque o recorrente não foi impedido de apresentar suas razões de defesa, não havendo a indicação de qualquer fato nesse sentido na petição recursal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

A Coordenadoria de Gestão Municipal apresenta uma profunda análise sobre essa matéria, na Instrução 571/22 (peça 165). A unidade técnica afirma que a Coordenadoria de Obras Públicas (COP) analisou esse ponto nas Instruções 20/20 (peça 114) e 23/20 (peça 123), proferidas na tomada de contas extraordinária originária, nas quais sustentou que

> [...] o Ateste e Autorização quanto aos serviços realizados e respectivos valores são de responsabilidade exclusiva do Engenheiro Fiscal do Município, no caso em análise, do servidor municipal designado formalmente para esta atividade de acompanhamento diário e a Autorização do Pagamento de responsabilidade do representante legal do município, o Prefeito Municipal, sendo apenas apresentada a identificação do servidor representante do PARANÁURBANO neste carimbo.

De acordo com a CGM, essa questão não foi apreciada no acórdão recorrido, mas inexiste nulidade, na medida em que não acarretou cerceamento de defesa ao recorrente.

Indo mais longe, a unidade técnica interpreta a peça recursal, substituindo por PARANACIDADE (serviço social autônomo) as menções que o recorrente fez ao Paraná Urbano (programa de governo). Esclarece que o PARANACIDADE tem por competência supervisionar o acompanhamento dos projetos e as medições das obras financiadas pelo SFM, conforme estabelece o artigo 6º, inciso IV, da Lei do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM (Lei Estadual 17.655, de 17 de agosto de 2013).

Conforme bem observa o segmento técnico, uma nota orientativa no portal do PARANACIDADE ainda detalha as suas atribuições, deixando claro, por exemplo, que “A fiscalização da execução do projeto é realizada por técnico responsável do Município”; que a “medição deve ser assinada em conjunto pelo técnico responsável, pelo engenheiro responsável da empresa executora e atestada

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

pelo Prefeito Municipal" e que "O PARANACIDADE, com base na medição encaminhada pelo Município, realiza a supervisão dos serviços executados e dá aceitação" (peça 165, p. 9).

A coordenadoria competente para a instrução processual também menciona a cláusula nona do Contrato 013/2016 (peça 4) – firmado entre o Município de Araruna e a Campusmorão Construção Ltda., financiado com recursos do SFM (cláusula terceira), tendo por objeto as obras de pavimentação de vias (cláusula primeira) –, segundo a qual a fiscalização competia ao município contratante:

> CLÁUSULA NONA – DA FISCALIZAÇÃO, TESTES REUNIÕES DE GERENCIAMENTO E COMUNICAÇÃO
>
> A fiscalização da execução do objeto deste Contrato será feita através de profissionais devidamente designados pelo CONTRATANTE. A fiscalização procederá mensalmente, a contar da formalização deste Contrato, à medição baseada nos serviços executados, elaborará o boletim de medição, verificará o andamento físico dos serviços e comparará com o estabelecido no cronograma físico-financeiro, para que se permita a elaboração do processo de faturamento. Caso os serviços executados não correspondam ao estabelecido no cronograma físico-financeiro, será registrada a situação inclusive para fins de aplicação das penalidades previstas, se for o caso.
>
> [...]
>
> Parágrafo Décimo
>
> A fiscalização será realizada pelo(a) setor de Engenharia do Município de Araruna através do engenheiro Antonio Marcelo da Silva e Silveira.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

"Com base nas regras destacadas", prossegue a CGM,

> fica claro que a fiscalização da execução da obra financiada pelo PARANACIDADE é de inteira responsabilidade do município tomador dos recursos financeiros. Ao PARANACIDADE compete a supervisão dos serviços executados, **mas com base na medição encaminhada pelo município**. Ou seja: a fiscalização in loco não é realizada pelo PARANACIDADE, mas pelo município contratante, tomador dos serviços. O PARANACIDADE, ao fim, acaba por fazer uma espécie de "auditoria de conformidade contratual", pautado tão somente nos elementos de prova encaminhados burocraticamente pelo município ao serviço social autônomo. (Peça 165, p. 10, grifo no original)

A unidade técnica também frisa que o PARANACIDADE não é parte do referido Contrato 013/2016, "de modo que qualquer eventual achado de fiscalização que pudesse indicar alguma conduta irregular proveniente do PARANACIDADE mereceria a atenção em outro ambiente de auditoria, a ser constituída pelas unidades técnicas desta Corte que possuem atribuição regimental para tanto" (peça 165, p. 10).

Por fim, a instrução técnica mencionou precedentes deste Tribunal (Acórdão 2020/19-1C[2] e 1955/21-1C[3]) que consideraram não ser devida a citação do

[2] Tomada de Contas Extraordinária 335829/18. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Decisão unânime. Votaram os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO. Julgado em 22/07/2019. Acórdão mantido em sede recursal, conforme Recurso de Revista 560400/19. Acórdão 62/20-TP. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Decisão unânime. Votaram os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Julgado em 22/01/2020.

[3] Tomada de Contas Extraordinária 438460/19. Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Decisão unânime. Votaram os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

PARANACIDADE em feitos análogos ao presente, fundamentalmente por não ser ele o responsável pela fiscalização das obras.

Diante da farta exposição da CGM, concluo que ponto fundamental sobre a questão preliminar em tela consiste em que *mesmo que houvesse* a citação do PARANACIDADE ou de agentes a ele vinculados – o que não foi requerido pelo recorrente, que alude ao Paraná Urbano, nunca ao PARANACIDADE –, a sua eventual responsabilidade, pelo que se extrai dos elementos até aqui constantes dos autos, se limitaria aos atos de supervisão do acompanhamento das medições, que não se confunde com a fiscalização das obras e dos serviços de engenharia e que, por conseguinte não exime o Município e os seus agentes de exercer adequadamente as *suas* próprias competências e da responsabilidade pelas suas respectivas condutas.

Como bem sintetiza o Ministério Público de Contas (peça 166, p. 2),

> [...] a **fiscalização** da execução do projeto financiado pelo SFM é de responsabilidade do técnico responsável do Município, que deve realizar a medição e assiná-la, assim como o engenheiro responsável da empresa executora, devendo ser atestada pelo Prefeito para ser encaminhada ao escritório regional do Paraná Urbano, que realizará a **supervisão** dos serviços executados.
>
> Sendo assim, fica evidente que a **fiscalização** da execução da obra financiada pelo Paraná Urbano é de responsabilidade do Município tomador dos recursos financeiros. Portanto, não assiste razão ao recorrente.

DURVAL MATTOS DO AMARAL. Julgado em 12/08/2021. Acórdão mantido, no que diz respeito à discussão em tela, em sede recursal, conforme Recurso de Revista 650403/21. Acórdão 2835/22-TP. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Decisão unânime. Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Julgado em 27/10/2022.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

Rejeitada a preliminar, antecipo, quanto ao mérito, que todos os recursos devem ser desprovidos.

O primeiro recurso, interposto por um dos prefeitos municipais que exerceram o cargo ao tempo dos fatos, Fabiano Otávio Antoniassi, alega ser indevida a sua responsabilização, uma vez que todas as notas fiscais tiveram "atesto do Paraná Urbano" e que "todas as irregularidades detectadas na pavimentação asfáltica foram consertadas pela empresa CampusMorão".

Como exposto, o Paraná Urbano é um programa governamental. O PARANACIDADE, por sua vez, não era responsável pela fiscalização das obras. As notas fiscais que instruem o recurso estão atestadas pelo engenheiro fiscal da obra, Antonio Marcelo da Silva e Silveira, responsabilizado pelo acórdão recorrido em razão da ausência de fiscalização da execução da obra quanto aos elementos técnicos especificados no projeto básico. A penalização do recorrente, por outro lado, decorre de sua conduta de autorizar despesa indevida e lesiva ao erário, na qualidade de ordenador de despesa, conforme artigos 17 e 89, § 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual 113/2005. Assim, a responsabilidade do engenheiro fiscal da obra não exclui, como quer o recurso, a do prefeito municipal que concorreu para o cometimento do dano ao autorizar o pagamento indevido, efetuado sem a verificação, pela Administração por ele chefiada, da observância das normas técnicas pertinentes na execução dos serviços contratados. Ou seja, os atos de ambos os agentes contribuíram para a causação do prejuízo ao erário, cada qual no exercício de suas respectivas competências.

Sobre as atribuições do prefeito municipal, cumpre acrescentar que a ele compete o exercício da direção superior da Administração municipal (conforme artigo 55, inciso III, da Lei Orgânica do Município), incluído o dever de controle sobre os atos dos subordinados. Assim, as alegações recursais de uma "justa crença de que nada havia de irregular na obra" e de "indução em erro, pois, não sendo engenheiro civil, carecia de conhecimentos técnicos para desacatar o atesto emitido pelo funcionário do Paraná Urbano" não são suficientes para afastar a responsabilização do ordenador das despesas, inclusive porque desacompanhadas da comprovação de que o agente tenha adotado medidas de controle condizentes

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

com os atos praticados por ele praticados. Aliás, no procedimento de medição descrito no Portal do PARANACIDADE, anteriormente referido, ela é atestada pelo prefeito municipal *antes* de ser encaminhada ao PARANACIDADE, e não o contrário, como faz crer a alegação de defesa.

No mais, a Instrução 571/22 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 165) apresenta robusta análise sobre o tema da responsabilidade dos prefeitos municipais de Araruna ao tempo dos fatos. Sem deixar de reconhecer a relevância da íntegra dessa análise, destaco os seus seguintes trechos:

> O recorrente, do mesmo modo, não apresentou provas documentais aptas a demonstrar que ele, na qualidade de prefeito municipal, tenha atuado de modo diligente ao autorizar os pagamentos efetuados à empresa contratada.
>
> [...]
>
> No verso dessas notas [fiscais], consta os atestes dos bens e serviços contratados emitidos pelo engenheiro fiscal das obras, designado pelo município, o Sr. ANTÔNIO MARCELO DA SILVA E SILVEIRA, bem como as autorizações de pagamentos das obras e serviços emitidas pelos prefeitos municipais ao tempo da execução do contrato, os Sr. FABIANO OTÁVIO ANTONIASSI e LEANDRO CÉSAR DE OLIVEIRA.
>
> [...]
>
> Não demonstrou o recorrente, no entanto, que tenha, ao emitir a autorização de pagamento das referidas notas fiscais, verificado adequadamente a documentação que deva necessariamente acompanhar e anteceder o ateste emitido pelo engenheiro fiscal da obra.
>
> E essa verificação não se tornou possível porque os documentos que acompanham o ateste do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

engenheiro fiscal vieram apresentados de **modo inadequado e não transparente**, como apurado pela equipe de auditoria.

[...]

Para se autorizar o pagamento da obra, não basta o prefeito verificar a mera formalidade de aposição das atestações e a mera apresentação de boletim de medição. Os atestes deveriam ser apresentados mensalmente, conforme estipulado na cláusula nona do contrato[4], vir acompanhados com as especificações e quantitativos dos projetos no boletim de medição para que tais especificações e quantitativos fossem submetidos à análise do prefeito, responsável pela autorização dos pagamentos.

E, como dito pela equipe de auditoria na exordial da Tomada de Contas Extraordinária, nas medições ou planilhas de medição deveriam estar registrados os tipos de serviços com as respectivas unidades de medidas, preços unitários e totais estabelecidos no contrato e que efetivamente foram executados no período e, em caso de aditivos, esses critérios deveriam estar explicitados nas planilhas de medição[5], a fim de se verificar qual parcela contratual foi executada, e se foi executada conforme previsão do cronograma físico-financeiro e em que medida.

Assim, o recorrente, ao autorizar o pagamento das Notas Fiscais de nº 13612, nº 14884 e nº 15108[6], ao que tudo indica, analisou e acatou documentos com informações não claras e insuficientes, nos termos evidenciados pela equipe de auditoria e peça digital nº 06[7], e, mesmo assim, não questionou a insuficiência de informações relativas ao boletim

[4] Conforme já mencionado acima. Contrato disponível na peça digital nº 04.
[5] Ver lauda 19 da Peça nº 03.
[6] Conforme quadro acima. Ver documentos das peças digitais nºs 112 e 136.
[7] A medição nº 11, constante da peça digital nº 06, conta com a assinatura do Sr. Leandro César de Oliveira.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

de medição, incidindo em erro grosseiro, ao gerar ato administrativo de pagamento com fundamentação insuficiente, por decorrência da falta de clareza, transparência e exatidão dos dados apontados.

[...]

E, quanto à possibilidade de os procedimentos de recebimento de bens e serviços gerarem responsabilização ao ordenador de despesa do órgão contratante, cita-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

> Nesse sentido, a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas da União:
>
> Responsabilidade. Obras e serviços de engenharia. Fiscalização. Atestação. Medição. Ordenador de despesas. A atestação da execução de serviços de engenharia desacompanhada de boletins de medição, com base apenas em documentos produzidos pela própria empresa contratada, constitui irregularidade apta à responsabilização do fiscal do contrato, independentemente da caracterização de dano ao erário. **A autorização de pagamento sem os referidos boletins atrai também a responsabilidade do ordenador de despesas**. Acórdão 4447/2020 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)[8].(grifo nosso)

Assim, em que pese não fosse o prefeito o responsável pela fiscalização da execução do contrato, deixou, no entanto, de agir diligentemente dentro do ambiente burocrático que lhe cabia atuar para acompanhá-la. Vale

[8] Disponível no Boletim de Jurisprudência nº 308, das sessões dos dias 28, 29 e 30 de abril de 2020, dos órgãos colegiados do Tribunal de Contas da União – TCU.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

enfatizar que, enquanto Chefe do Poder Executivo e ordenador das despesas do município, o recorrente está submetido ao dever especial de sujeição aos princípios que norteiam a Administração Pública, e nesse caso, com sua conduta desidiosa, infringiu a legalidade disposta nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64[9], deixando de adotar as precauções e cautelas inerentes à sua posição de ordenador de despesas.

A título de ilustração, cita-se aqui o teor desses dois artigos:

[1] Artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

---

[9] Artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64:
Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:
I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
II - a importância exata a pagar;
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (grifo nosso)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

> **§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:**
>
> **I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;**
>
> **II - a nota de empenho;**
>
> **III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.** (grifo nosso)

Logo, a inobservância aos deveres conferidos ao recorrente pela Lei nº 4320/64 acabou por permitir que se efetivasse o dano ao erário constatado pela equipe de auditoria. De modo que a conduta gritantemente descuidada do recorrente contribuiu para o prejuízo apurado.

Assim, o recorrente, ao faltar com o seu dever objetivo de cuidado, atuou em coautoria culposa[10] com fiscal do contrato, o Sr. ANTÕNIO MARCELO DA SILVA SILVEIRA, o qual, conforme já amplamente demonstrado na Tomada de Contas Extraordinária nº 205100/18, simplesmente deixou de bem executar a fiscalização técnica sobre obra proveniente do Contrato nº 13/2016[11], permitindo a configuração do dano ao erário apurado pela equipe de auditoria.

---

[10] Segundo ensina o penalista MASSON (2016), *Todos os envolvidos que tiveram atuação culposa respondem pelo resultado produzido. Fundamenta-se essa posição na teoria da conditio sine qua non, acolhida pelo artigo 13, caput, do Código Penal: "o resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa".*
E, como é fácil perceber, se o resultado foi provocado pela pluralidade de condutas culposas, por ele respondem aqueles que a realizaram. (*In* MASSON, CLEBER. Direito penal esquematizado – parte geral – vol. 1. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2016, pg. 330). Tanto a doutrina quanto a jurisprudência só admitem a coautoria culposa, não reconhecendo a participação culposa. Nesse sentido: ESTEFAN, André. Direito penal, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 283. Também STJ, HC 40.474/PR.

[11] Nesse sentido, ver a peça nº 03, que descreve a falta de acompanhamento da execução da obra pelo engenheiro fiscal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

É bom que se diga, no entanto, que há entendimento em contrário a respeito da possibilidade de se responsabilizar o ordenador de despesas pelas deficiências da fiscalização do contrato, a saber:

> TCEPR
>
> Em que pese seja inquestionável responsabilidade dos gestores públicos por bem escolher, orientar e acompanhar a execução de ordens por servidores e propostos, não entendo demonstrado nexo de causalidade entre a irregularidade apurada e eventual culpa in vigilando ou in elegendo dos gestores municipais, eis que a identificação da irregularidade apurada exige conhecimento técnico e acompanhamento diuturno da execução da obra e, no caso em comento, foram adequadamente nomeados profissionais para o controle do contrato e para a fiscalização da obra.
>
> (...)
>
> (Acórdão n° 2020/19 – Primeira Câmara. Tomada de Contas Extraordinária nº 560400/19).[12]
>
> TCU
>
> Responsabilidade. Contrato administrativo. Liquidação da despesa. Atestação. Ordenador de despesas. Serviços. Inexecução. A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, mas atestados, deve recair sobre os agentes que têm o dever de fiscalizar o contrato e atestar a execução das despesas, e não sobre a autoridade que ordenou o pagamento. Acórdão 929/2019 Plenário

[12] Essa auditora entende que, em relação ao Acórdão nº 2020/19 – S1C e o caso do presente processo não há propriamente uma oposição, mas sim uma distinção, eis que ficou demonstrado que o gestor deixou de atuar com o cuidado que lhe era esperado, ofendendo a Lei nº 4320/64 e causando prejuízo ao erário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

> (Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler) – Boletim nº 262, Sessões dos dias 23 e 24 de abril de 2019, do Tribunal de Contas da União.

> Por tudo o exposto, e reconhecendo a existência de posicionamento jurisprudencial divergente a respeito, essa unidade técnica entende que no feito há elementos suficientes para responsabilizar o recorrente tanto através de imposição de multa administrativa, por ofensa à Lei nº 4.320/64, artigos 72 e 73, quanto pela condenação em ressarcimento ao erário, em razão da sua atuação gravemente culposa.

Está evidenciado, portanto, que os prefeitos municipais em exercício ao tempo dos fatos autorizavam os pagamentos sem a adoção das cautelas apropriadas para tanto.

Nada obstante, considerando a menção a possíveis precedentes contrários ao entendimento manifestado no acórdão recorrido, especificamente quanto ao tema da responsabilização do ordenador das despesas, faz-se necessário analisar essa questão.

Os recursos dos ex-prefeitos municipais (peças 136 e 138) não apresentam jurisprudência favorável aos seus argumentos. A CGM, no entanto, de ofício, indica como tais o Acórdão 2020/19 da Primeira Câmara deste Tribunal, anteriormente referenciado neste voto, e o Acórdão 929/2019 do Plenário do TCU.

Neste caso, a instrução processual havida na fase recursal não se aprofundou no tema da eventual divergência jurisprudencial, o que é natural, na medida em que os próprios recorrentes não a suscitaram.

E, sem uma prévia discussão mais detida sobre a questão, entendo que não se pode tomar o único acórdão indicado pela unidade técnica – somado a um precedente do TCU – como um entendimento consolidado do Tribunal, a ser

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

necessariamente replicado no caso vertente. A própria unidade técnica, aliás, sustenta que “em relação ao Acórdão nº 2020/19 – S1C e o caso do presente processo não há propriamente uma oposição, mas sim uma distinção, eis que ficou demonstrado que o gestor deixou de atuar com o cuidado que lhe era esperado, ofendendo a Lei nº 4320/64 e causando prejuízo ao erário”, ou seja, que há entre os casos distinções fáticas relevantes.

Veja-se, por exemplo, que o Acórdão 919/22 da Primeira Câmara, em caso aparentemente similar ao presente, responsabilizou os ordenadores das despesas, assim como a decisão ora recorrida.

Assim, entendo que, à luz do conteúdo das petições de recurso de revista e da instrução como desenvolvida nesta fase recursal, não há motivos suficientes para a reforma da decisão recorrida.

Acrescente-se que eventual divergência de entendimento no âmbito deste Tribunal poderá ser apropriadamente suscitada, tecnicamente analisada e, então, julgada, em sede de recurso de revisão, caso interposto pelos interessados e preenchidos os requisitos aplicáveis.

Prosseguindo na análise recursal, verifico que, diferentemente do que alega o primeiro recurso, *algumas* falhas na execução dos serviços foram corrigidas pela contratada posteriormente à fiscalização deste Tribunal, mas não todas. Na ausência de argumentação recursal específica quanto a cada uma delas, reitero as razões de decidir contidas no acórdão recorrido acerca desse ponto:

> A empresa contratada e os gestores municipais não apresentaram qualquer ação corretiva quanto à inconformidade referente à espessura deficitária de **2,81 cm** da Rua Cardeal – Parte 1 e 2 (via principal e mais extensa, com cerca de 1 Km), de modo que não há qualquer justificativa que permita afastar o dano ao erário de R$ 9,237,79, resultante da diferença, a menor, da espessura de CBUQ executada em relação à espessura projetada e paga (de 3,0 cm).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

[...]

Portanto, não tendo havido a recomposição da diferença de espessura quanto à base de solo melhorada com cimento, é de rigor a conclusão pela **irregularidade** do item, bem como pela aplicação das **sanções** de multa administrativa e de ressarcimento de valores aos responsáveis, conforme tratado em tópico abaixo.

[...]

De fato, as alegações e os registros fotográficos apresentados não constituem documentação técnica adequada ou suficiente a demonstrar que as ações realizadas consistiram, de fato, em soluções definitivas quanto ao problema das trincas surgidas em revestimento recém-executado, e não meras medidas paliativas.

[...]

[...] quanto à afirmação de que o recalque (deslocamento) da base da calçada foi contido, a Coordenadoria entendeu que os registros fotográficos não são suficientes para comprovar que o deslocamento foi contido, uma vez que apenas a calafetação da fissura poderia não impedir a percolação de água, situação que poderia agravar a condição de recalque constatada.

Esta é a conclusão técnica que se adota.

De fato, as alegações e os registros fotográficos apresentados não permitem concluir que as ações realizadas consistiram, de fato, em soluções definitivas, em face da ausência de juntada da documentação técnica essencial a esta demonstração, o que seria indispensável. (Grifos no original)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

O terceiro recurso de revista (peça 136), interposto também por um dos prefeitos municipais que exerceram o cargo ao tempo dos fatos, Leandro Cesar de Oliveira, não apresenta nenhum argumento ou documento diferente do primeiro recurso, acima apreciado. Logo, conduz às mesmas conclusões.

O segundo recurso de revista (peça 143), interposto pela empresa contratada, Campusmorão Construção Ltda., sustenta que: sua conduta "foi regular considerando a ausência de regras contratuais expressas e a ausência de prejuízos reconhecidos pelos contratantes do serviço"; a "punição da empresa foi construída a partir de critérios técnicos sem base em regras de edital, contrato ou até de mesmo de normativos técnicos incontestavelmente aplicáveis"; inexiste fundamento legal para a determinação de restituição de valores; e a decisão recorrida desconsiderou serviços executados após o laudo técnico que instrui a peça inicial do feito (peça 11).

A alegação recursal de ausência de regras contratuais expressas sobre aspectos técnicos da obra não procede, dado que o instrumento indica normas técnicas a serem observadas (cláusula quinta, "b" e "l";[13] cláusula nona, parágrafo sexto;[14] anexo *Recapes em CBUQ – PMF – Tratamentos (TST – TSD –*

[13] CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA
A CONTRATADA se obriga a:
[...]
b) assegurar a execução do objeto deste Contrato, a proteção e a conservação dos serviços executados bem como, na forma da Lei, respeitar rigorosamente as recomendações da ABNT;
[...]
l) A proponente deve respeitar rigorosamente as normas estabelecidas nas especificações técnicas que integram o edital, bem como garantir a qualidade de todos os materiais e serviços executados, em conformidade com as normas e especificações do DNIT, através da relação de ensaios necessários conforme Anexo I do contrato, parte integrante deste edital.

[14] CLÁUSULA NONA - DA FISCALIZAÇÃO, TESTES, REUNIÕES DE GERENCIAMENTO E COMUNICAÇÃO
[...]
Parágrafo Sexto
Entende-se por defeito, vício ou incorreção oculta aquele resultante da má execução ou má qualidade de materiais empregados e/ou da aplicação de material em desacordo com as normas e/ou prescrições da ABNT, especificações e/ou memoriais, não se referindo aos defeitos devidos ao desgaste normal de uso. Correrão por conta da CONTRATADA as despesas relacionadas com a correção, remoção e/ou substituição do material rejeitado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

TSS)),[15] incluídas explicitamente as emanadas do DNIT. Há também normas técnicas referidas no memorial descritivo (peça 5).

A ausência de reconhecimento das irregularidades e do dano ao erário pelo Município contratante, por sua vez, não afasta exercício da competência do controle *externo* e, por conseguinte, seu juízo a respeito de despesas sujeitas à sua fiscalização, de forma motivada, como se deu na decisão recorrida.

De acordo com o recorrente, na decisão confrontada a "punição da empresa foi construída a partir de critérios técnicos sem base em regras de edital, contrato ou até de mesmo de normativos técnicos incontestavelmente aplicáveis". Quanto ao edital, noto que não foi trazido aos autos pelo recorrente. Relativamente ao contrato, indiquei anteriormente as suas disposições que obrigam o contratado à observância das normas técnicas pertinentes. Acrescento que, ainda de acordo com

---

ESTADO DO PARANÁ

ANEXO

RECAPES EM CBUQ – PMF – TRATAMENTOS (TST-TSD-TSS)

ENSAIOS NECESSÁRIOS

1) Sub-base e base (quando for o caso)
-Análise granulométrica dos agregados para bases com agregados de pedra - DNIT (ME-083/98) – mínimo 1 ensaio por rua;
-Grau de compactação para bases com solos estabilizados – DNIT (ME/051/94) – mínimo 1 ensaio a cada 100 m;
-CBR do material compactado na pista para ambas as bases – DNIT (ME-049/94) – mínimo 1 ensaio por rua;

2) Imprimação e pintura de ligação
-Teor de betume – DNIT (053/94) – mínimo 1 ensaio a cada 300 m;

3) Revestimento em CBUQ / PMF
-Ensaio MARSHALL – apresentar projeto da massa antes de iniciar o revestimento DNIT (107/94) – PMF, DNIT (043/95) – CBUQ;
-Extração de amostra do revestimento – DNIT (ME 138/94) e (053/94) – CBUQ e PMF - mínimo uma amostra por rua (determinar a espessura da amostra, resistência à tração por compressão diametral e teor de betumes).
-No caso de revestimento com CBUQ, verificar a temperatura da mistura, para todas as cargas, no momento da distribuição na pista e rolagem. A temperatura da mistura não deve ser inferior a 120°C. DER (ES-P 21-05 cbuq).

4) Calçada / Passeio (quando for o caso)
Blocos de Concreto, Paver, Lajotas, Blocket e Calçada de Concreto Moldado "In Loco";
-Ensaios de Puncionamento Duplo (Peças de concreto para pavimentação determinação da resistência à compressão) – ABNT –NBR 9780/1987.

15

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

o contrato, os serviços realizados seriam passíveis de impugnação "quando contrariarem a boa técnica ou desobedecerem aos projetos e/ou especificações técnicas e/ou memoriais" (cláusula décima quarta). Entendo que a "boa técnica" referida no contrato abrange as normas técnicas aplicáveis à obra em tela, corroborando a conclusão de que os critérios técnicos adotados pelo segmento técnico são apropriados.

A propósito da inexistência de "normativos técnicos incontestavelmente aplicáveis", argumento recursal acima mencionado, o recurso reproduz alegações anteriores sobre a matéria,[16] prévias ao julgamento da tomada de contas extraordinária. Não havendo, portanto, novos argumentos ou provas, não vislumbro razões para reformar o acórdão originário, que assim manifestou o entendimento deste Tribunal acerca da questão:

> Inicialmente, quanto ao questionamento referente às normas técnicas aplicáveis à análise, a Coordenadoria de Obras esclareceu o seguinte:
>
> (...)
>
> A Norma **DNIT 142/2010** – ES – Pavimentação – Base de solo melhorado com cimento - Especificação do serviço, define a sistemática a ser empregada na execução da camada de base de pavimento utilizando uma mistura de solo melhorado com cimento.
>
> (...)
>
> A Norma **DNER-PRO 277/97** – Metodologia para controle estatístico de obras e serviços, estabelece a sistemática a ser adotada no controle estatístico da qualidade da execução de obras e serviços

[16] Vide recurso de revista à peça 143, cujas páginas 20 a 29 são constituídas de transcrição das páginas 4 a 14 da manifestação à peça 68.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

rodoviários e a Norma **DNIT 013/2004** – PRO – Requisitos para a qualidade na execução de obras rodoviárias - Procedimentos, define as diretrizes e critérios para a qualidade nos serviços de execução de obras rodoviárias, tanto no planejamento quanto na implementação e verificação de um Sistema de Gestão da Qualidade por parte das empresas responsáveis.

Ainda em relação aos normativos citados, cabe a informação de que a norma **DNIT 013/2004-PRO**, reporta-se aos procedimentos a serem observados quando da implantação e planejamento de Sistema de Gestão da Qualidade por parte dos executores de obras rodoviárias, escopo não aferido neste trabalho.

(...)

Por sua vez, a Especificação de Serviços Rodoviários, **DER ES-P 11/18** - Pavimentação: Solo-Cimento e Solo tratado com Cimento define a sistemática empregada na execução de bases ou sub bases de solo-cimento e solo tratado com cimento, fixando-se os requisitos técnicos relativos aos materiais, equipamentos, execução e controle de qualidade, além dos critérios para aceitação, rejeição, medição e pagamento dos serviços.

(...)

Reproduzidos os preceitos das Normas e Especificações citadas acima, é importante esclarecer que as mesmas determinam e disciplinam os métodos e critérios a serem observados tanto pelo executor (empresa contratada) quanto pelo fiscalizador (fiscal da obra) **durante a execução dos serviços para** fins de controle de qualidade, aceitação e medição da camada de base de pavimento, quando utilizada uma mistura de solo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

melhorado com cimento, em observância ao Projeto e ao Contrato celebrado.

No âmbito do Controle Externo, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná na realização de Auditorias de Obras de Pavimentação, a Unidade Técnica Coordenadoria de Obras Públicas - COP analisou e ponderou estas Normativas e Especificações quanto à sua aplicação, visto que, as mesmas disciplinam e orientam as atividades de controle e aferição dos serviços de pavimentação quando da sua execução e **não especificamente para fins de auditoria.**

(...)

Diante da ampla gama de possibilidades, houve a necessidade da Unidade Técnica - COP-TCE/PR definir o escopo dos trabalhos relacionados à Auditoria de Obras de Pavimentação, considerando os aspectos de relevância, materialidade, risco e oportunidade, bem como as informações, os recursos e os prazos disponíveis.

Neste contexto, na análise da **camada de base** de solo cimento empregada na execução do pavimento, buscou-se tão somente a verificação da espessura deste componente da estrutura como único parâmetro a ser validado, visto que o principal foco do trabalho é a aferição quantitativa e qualitativa da camada de revestimento do pavimento, considerando tratar-se de um novo assunto temático “Qualidade das obras de Pavimentação” incorporado em 2017 ao Planejamento Estratégico da Unidade.

Não sendo encontradas normas específicas de procedimentos relacionados à aferição da espessura da camada de base de solo cimento de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

pavimentos para fins de Controle Externo, a unidade Coordenadoria de Obras Públicas do TCE/PR, adotou a utilização da Especificação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - **DNIT-142/2010 -ES** - Pavimentação - Base de solo melhorado com cimento como parâmetro, a fim de verificar a aplicabilidade desta norma técnica, com base no item **7.3 – Verificação do Produto**, que admite uma tolerância de +/- 10%, quanto à espessura da camada indicada no Projeto, e Plano de Amostragem, embora esta especificação esteja relacionada a controles **durante a fase de execução do serviço**.

Também para efeitos de análise, esta unidade técnica adotou a utilização da Norma **DER PR ES-P 11/18** - Pavimentação: Solo-Cimento e Solo tratado com Cimento, a fim de verificar a aplicabilidade desta norma técnica, com base no item 8 – Controle Externo da Qualidade – Da Contratante, onde descreve como deve ser efetuado o controle geométrico da espessura[17] e alinhamento[18] da camada de base e item 9 – Critério de Aceitação e Rejeição quanto à aceitação do controle geométrico, embora esta especificação esteja relacionada a controles durante **a fase de execução do serviço**.

Em face dos esclarecimentos prestados, a primeira constatação a ser fixada é de que as normas questionadas estabelecem padrões técnicos de qualidade para a execução de obras de pavimentação rodoviárias, enquanto que, o caso dos autos, trata de obra de pavimentação urbana,

[17] 8.2.1 Espessura da camada: deve ser medida a espessura, no máximo a cada 100 m, pelo nivelamento do eixo e dos bordos.
[18] 8.2.2 Alinhamentos: a verificação dos alinhamentos do eixo e bordos, nas diversas seções correspondentes às estacas da locação, é feita à trena.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

não havendo, portanto, normas obrigatórias que tenham sido preteridas ou não observadas.

Em verdade, conforme constatado pela Coordenadoria de Obras Públicas, não existem normativas específicas para a fiscalização da qualidade das obras de pavimentação urbana, razão pela qual a Coordenadoria adotou como parâmetro técnico para a metodologia de mensuração e controle da qualidade de pavimentação da base de solo melhorado com cimento, as normas técnicas cabíveis e aplicáveis da Especificação **DNIT-142/2010 -ES** e da Norma **DER PR ES-P 11/18**.

Assim, diversamente da alegação da empresa, notadamente na impugnação de peça 68, a metodologia de tratamento estatístico não é frágil ou contrária às normas e especificações técnicas pertinentes, bem como não houve falha ou inobservância de norma técnica essencial à validação estatística dos resultados da fiscalização.

Ao contrário, a Coordenadoria de Obras ao adotar as normas técnicas da Especificação DNIT-142/2010 - ES e da Norma DER PR ES-P 11/18, no que cabível e pertinente, atribuiu parâmetros objetivos de fiscalização da qualidade de pavimentação da base de solo melhorado com cimento, em atenção às especificidades técnicas do caso concreto, referente à análise de obra de pavimentação em logradouros urbanos de pequena extensão.

Em segundo lugar, quanto à metodologia de extração dos corpos de prova e de mensuração das amostras da base de solo, a Coordenadoria de Obras Públicas esclareceu que foram adotados dois procedimentos: (i) leituras visuais com trena metálica de duas janelas abertas no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

pavimento; e (ii) análise laboratorial de testemunhos da base extraídas com sonda rotativa. *Verbis:*

> Considerando que as obras a serem auditadas, na sua grande maioria, poderiam estar na condição de concluída e em utilização, foram observadas adaptações necessárias quanto a tipos e quantidades de ensaios a serem realizados, inclusive considerando-se à inexistência de normas específicas de auditoria para o caso de camadas de bases de pavimentos.
>
> Estabeleceu-se a utilização conceitual de leitura visual com trena metálica da espessura da camada por meio de janela aberta no pavimento (placa de 50 cm x 50 cm), e a extração de corpos de prova da camada, quanto possível (depende do tipo de base: brita graduada/solo cimento/brita graduada com cimento, entre outras), utilizando-se de conceitos matemáticos de média aritmética, desvio padrão, intervalo de aceitação das amostras obtidas em campo, complementadas com o tratamento estatístico relacionado a probabilidade.
>
> (...)
>
> No caso em análise, de serviços de pavimentação no município de Araruna, composto por 21 vias dos Jardins Araucária e Kielse, na fase de planejamento da auditoria, se propôs a aferição da espessura da camada de base por meio da abertura de duas janelas de inspeção, além da realização de extrações da camada de asfalto por meio de sonda rotativa.
>
> Considerando o projeto da obra de pavimentação a ser auditado, planejou-se a realização de duas (02) amostras para aferição da espessura da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

camada de base na Rua Cardeal – Parte (1) com 241,00 m de extensão e Parte (2) com 636,00 m de extensão, por meio da abertura de janelas no pavimento (remoção de placas de 0,50 m x 0,50 m - ensaio destrutivo em obra concluída) e a possibilidade da extração de testemunhos da base executada com sonda rotativa, diante do tipo de base executada.

Esta amostragem levou em consideração a extensão mínima do trecho do pavimento em 500,00 metros (para duas janelas de inspeção), e com aspecto representativo da totalidade do pavimento executado. Sendo assim, para a aferição da espessura da base executada foi selecionada a Rua Cardeal que tem a extensão total de 877,00 metros, o maior trecho em extensão da obra, representando um trecho homogêneo do pavimento executado como um todo, além do fato de que é a via que atenderá o maior volume de tráfego da obra em análise.

Aplicados estes conceitos, com a realização das leituras visuais das espessuras das camadas de base *in loco*, foram evidenciadas as espessuras de 10,8 cm na Estaca 5+10m (Placa 1) e 13,6 cm na Estaca 7 (Placa 2), procedimentos estes, que possibilitam o confronto objetivo com a espessura de projeto (14,0 cm), bem como avaliar as quantidades efetivamente executadas com aquelas medidas e pagas registradas nos Boletins de Medições.

(...)

Novamente é importante esclarecer que (...) na extração dos demais corpos de provas do revestimento (asfalto) por meio de sonda rotativa,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

executados juntos às placas, foi possível a extração em conjunto da camada de base (solo cimento) junto com a camada de revestimento do pavimento. Assim estes testemunhos foram identificados e levados ao laboratório, sendo possível, após tratamento e limpeza a obtenção das espessuras de três pontos, cujos valores das camadas de base convergem com os obtidos em campo por meio da medição com trena metálica nas janelas de inspeção.

(...)

Os três pontos adicionais de espessura da base, considerados na análise, que apontam para espessuras condizentes com aquelas medidas nas janelas de inspeção, e seus respectivos valores são:

CP-02(1) Estaca 5 + 10 – Espessura de base de 11,0 cm (parte 1)

CP-02(2) Estaca 5 + 10 – Espessura de base de 11,0 cm (parte 1)

CP-02(1) Estaca 7 – Espessura de base de 13,5 cm (parte 2)

Não procedem, portanto, os questionamentos da empresa quanto à metodologia de extração das amostras, haja vista que, diversamente do alegado, a constatação da irregularidade não se baseou apenas em 2 amostras (com espessuras de 10,8 cm e 13,6 cm) retiradas da Rua Cardeal, mas também por outros três testemunhos da base extraídos com sonda rotativa e submetidos à análise laboratorial, que confirmaram a recorrente divergência (a menor) de espessura da base de solo melhorada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

Nesse sentido, conforme informação da Coordenadoria de Obras, os testemunhos da base extraídos com sonda rotativa foram submetidos à competente análise laboratorial, as quais "*após tratamento e limpeza a obtenção das espessuras de três pontos, cujos valores das camadas de base convergem com os obtidos em campo por meio da medição com trena metálica nas janelas de inspeção.*" (peça 66, fl. 17)

As medições e análises que evidenciam e fundamentam a irregularidade em questão estão assim documentadas:

[...]

Consequentemente, não procede a alegação de que o exame visual das amostras de base de solo cimento não permitiria a constatação de uma perfeita divisão entre a camada de subleito e a camada de solo melhorado com cimento.

Primeiramente porque a alegação, de caráter eminentemente técnico, não foi acompanhada de nenhum laudo ou documento de engenharia que evidenciasse ou embasasse as razões técnicas da alegada impossibilidade, enquanto que, por outro lado, os resultados obtidos pelo exame visual com trena metálica foram corroborados por exames laboratoriais, evidenciando a improcedência técnica do argumento.

Ademais, a equipe de fiscalização realizou a medição *in loco* e o procedimento foi acompanhado pelo engenheiro fiscal da obra e pelo representante da empresa contratada (laboratorista) e não houve qualquer contestação da metodologia durante a execução deste procedimento, a qual, frise-se, tem sido amplamente utilizada nas fiscalizações de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

obras de pavimentação asfáltica trazidas a esta Corte, igualmente sem qualquer contestação técnica a respeito.

Além disso, os três pontos adicionais de corpos de prova da base extraídos com sonda rotativa [estaca 5+10 (CP02-1) = 11 cm; estaca 5+10 (CP02-2) = 11 cm; e estaca 7 (CP02-1) = 11 cm], que foram testados e mensurados em laboratório, resultaram na constatação de uma média aritmética da base de solo melhorado de apenas 11,83 cm, medida que é inclusive inferior à média de 12,2 cm mensurada mediante o exame visual com trena metálica a partir da abertura de duas janelas (10,8 cm e 13,6 cm).

Apesar disso, apenas as duas janelas (10,8 cm e 13,6 cm) foram utilizadas para a quantificação do dano ao erário em R$ 34.762,14, que foi calculado tendo em conta apenas a Rua Cardeal – Partes 1 e 2 (referente ao Grupo 1º).

Portanto, caso estes três pontos adicionais fossem considerados nos cálculos do suposto dano ao erário, a média da base de solo melhorado realizado seria inferior aos 12,2 cm considerados e, consequentemente, o valor do dano ao erário seria superior ao fixado, sendo que somente deixa-se de determinar o recálculo do valor tendo em vista que, nesta fase processual, a análise técnica e o contraditório já se encontram perfectibilizados e a diferença se insere no intervalo de variação tecnicamente aceitável.

Ademais, no que tange à exclusão da amostra da camada de base do pavimento com 25,00 cm de espessura, extraída mediante a utilização de sonda rotativa na Rua Jacarandá, entende-se que o procedimento restou devidamente justificado pela Coordenadoria, e, de fato, evidencia uma clara ausência de controle da própria empresa no processo de execução da base de solo melhorada, bem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

como uma inequívoca falha de fiscalização da Prefeitura. *Verbis*:

> Importante esclarecer que diante da constatação da existência de espessuras de base (10,8 cm e 13,6 cm), inferiores à definida em projeto (14,0 cm), nos dois pontos aferidos, e da constatação da existência de fissuras longitudinais e transversais no revestimento asfáltico em análise, a equipe técnica do TCE/PR, durante a realização deste procedimento, com anuência do fiscal da obra e do representante da empresa contratada (laboratorista), entendeu pertinente a realização de uma terceira medição da espessura da camada de base, porém sem a execução de ensaio destrutivo (rompimento de placa), mas por meio da remoção do testemunho executada por sonda rotativa em outra via, isto é na Rua Jacarandá, trecho onde também foram constatadas fissuras no revestimento, resultando na obtenção de uma amostra da camada de base do pavimento com 25,00 cm de espessura.
>
> De posse do Laudo Técnico da Dalcon Engenharia Ltda., das observações de campo e demais documentos técnicos e administrativos da obra, a equipe de Auditoria realizou as devidas análises e apresentou suas considerações por meio da Comunicação de Irregularidade (peça 3), e também na Instrução nº 11/19-COP (peça 53 – fls. 54 a 58), onde resta consignado o uso das espessuras de 10,8 cm e 13,6 cm, para fins de cálculo de espessura média de 12, e de quantificação do dano ao erário, sendo portanto desconsiderada a espessura de 25,00 cm obtida na terceira aferição.
>
> (...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

Ainda em relação à amostra de base de solo cimento extraída, na Rua Jacarandá, por meio de sonda rotativa, foi evidenciado com base em inspeção visual e na sensação tátil ao manusear a amostra, pela equipe de auditoria, fiscalização e representante da contratada (laboratorista) que o testemunho recuperado na espessura de 25 cm apresentava as seguintes características em toda sua extensão: mistura homogeneizada, lisa, isenta de partes soltas ou sulcada, mesma textura com presença de partículas acinzentadas e resistência à desagregação, tratando-se de um elemento único. Interpelados no momento da verificação quanto a situação evidenciada no testemunho, tanto o representante da contratada como o fiscal da obra não se manifestaram no sentido de justificar ou esclarecer esta condição.

Portanto, na avaliação desta equipe de auditoria, este testemunho se mostrou condizente com as camadas de base cimentadas, já aferidas nas janelas de inspeção efetivadas, mas em espessura muito superior à prevista em projeto, demonstrando no mínimo a falta de controle durante a execução do serviço.

Após a análise dos dados e resultados fornecidos pelo Laudo Técnico da Dalcon Engenharia Ltda., entendeu esta equipe pela exclusão desta amostra para fins da obtenção da espessura média da base em face da ausência de registros que demonstrem efetivamente com que espessura a base foi executada neste trecho e em toda a obra, além de que estatisticamente seu valor não atende ao intervalo de aceitação, considerando duas amostras válidas para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

obtenção da espessura média da camada de base efetivamente executada. (grifou-se)

Finalmente, não pode ser aceito o argumento de que a ausência de mensuração e o apontamento de redução no teor do cimento incorporado (de 4%) resultaria em suposta inexistência de vantagem econômica, uma vez que o simples argumento, desprovido da necessária comprovação técnica, não é idôneo a afastar o dano ao erário constatado (decorrente da redução da espessura executada) e tampouco conduz à conclusão de que, mesmo com espessura reduzida, a mesma quantidade de cimento contratada e paga teria sido, de fato, aplicada na base de solo.

A questão depende de análise eminentemente técnica de modo que somente poderia ser considerada para fins de confrontamento com o valor do dano ao erário a ser ressarcimento mediante a juntada de laudos técnicos e ensaios laboratoriais específicos que demonstrem a equivalência da quantidade de cimento aplicada, ônus do qual a empresa postulante não se desincumbiu.

Por todo o exposto, conclui-se pela adequação e a validade estatística das mensurações e resultados obtidos que constataram a redução da espessura (abaixo do intervalo de variação aceitável) da base de solo melhorado com cimento contratada (de 14 cm), com fundamento nos critérios da Norma DNIT 031/2006-ES e Norma DER/PR-ES-P 21/05 - item 7.3, e o consequente dano ao erário de R$ 34.762,14, referente à falta de estrutura da base de solo executada na Rua Cardeal – Partes 1 e 2 (Grupo 1º).

Ressalte-se, a propósito, que esta irregularidade é agravada pela constatação da existência de várias trincas longitudinais e transversais na camada de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

> revestimento asfáltico recém-executada (vide tópico abaixo), o que, no entendimento técnico da Coordenadoria de Obras, evidencia a baixa qualidade da base de solo melhorado executada, cuja função é justamente fornecer suporte estrutural ao pavimento, aliviando as tensões no revestimento e as distribuindo nas camadas inferiores.

Especificamente sobre a metodologia adotada pela COFOP para a extração dos corpos de prova e mensuração das amostras da base de solo, o recorrente sustenta que a fiscalização, ao se embasar “em 2 amostras (com espessuras de 10,8 cm e 13,6 cm) retiradas da Rua Cardeal” e em “outros três testemunhos da base extraídos com sonda rotativa e submetidos à análise laboratorial” (Acórdão 3658/20-2C, peça 125), deixou de observar “critérios técnicos dos itens 8.2.1 e 9.3.1 da Especificação DER/PR ES-P 11/18: deve ser medida através de nivelamento dos eixos e bordos no máximo a cada 100m, a fim de se manter o controle geométrico do serviço; e um número mínimo de 9 amostras para análise estatística e obtenção da espessura média da camada” (recurso de revista à peça 143).

Sobre essa alegação recursal, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) sustenta que “as normas e especificações técnicas[19] adotadas pelos auditores da COP são relevantes para a execução do serviço, isto é, para fins de controle de qualidade, aceitação e medição da camada de base e revestimento do

[19] Especificações do DNIT e Normas DER PR, entre as quais a Norma DNIT 136/2010-ME para a determinação da espessura do asfalto, a Norma DNIT 158/2011 – ME para a determinação do teor de asfalto, a Norma DNER – ME 117/04 para a determinação da densidade aparente do asfalto, a Norma DNIT 136/2010-ME para a determinação da resistência à tração por compressão diamet ral, a Norma DNIT 158/2011-ME para a determinação do teor de asfalto, a Norma DNER -ME 083/08 para a determinação da granulometria da mistura asfáltica e Norma ASTM D2041 M-11 para a determinação da densidade máxima real da mistura. s Normas DINT 142/2010 – ES – Pavimentação – Base de solo melhorada com cimento – Especificação do Serviço, DNER – PRO 277/97 – Metodologia para controle estatístico de obras e serviços, DNIT 013/2014 – PRO – Requisitos para a qualidade na execução de obras rodoviárias, DER ES-P 11/18 – Pavimentação. Além disso, tem-se as Orientações do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, denominadas PRO 100-2017 Di retrizes para Auditoria de Camadas de Concreto Asfáltico, PROC -IBR- ROD 101/2016 – Extração de Amostras de Concreto Asfáltico para fins de Auditoria, PROC – IBR -ROD 102/2016 – Análise das Espessuras de Camadas de Concreto Asfáltico para fins de Auditoria e as Normas DER/PR – ES – P 21/05 e DNIT 031/2006 - ES.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

pavimento, não sendo aplicáveis especificamente para fins de auditoria" (Instrução 3072/21, peça 154).

Com efeito, o item 8 da Especificação DER/PR ES-P 11/18, incluindo o item 8.2.1, diz respeito ao controle de qualidade dos serviços realizado no âmbito da relação jurídica entre contratante e contratado, sendo intitulado *CONTROLE EXTERNO DE QUALIDADE – DA CONTRATANTE*. O mesmo raciocínio se aplica ao item 9.3.1, que trata do controle geométrico referido no item 8.2 (também inserido no item 8, portanto).

Assim, a COP já esclareceu nos autos (Instrução 34/19, peça 66), ainda previamente à decisão recorrida, que "Considerando que as obras a serem auditadas, na sua grande maioria, poderiam estar na condição de concluída e em utilização, foram observadas adaptações necessárias quanto a tipos e quantidades de ensaios a serem realizados, inclusive considerando-se à inexistência de normas específicas de auditoria para o caso de camadas de bases de pavimentos" (grifo nosso).

No mesmo sentido, o acórdão recorrido evidenciou exaustivamente, conforme trecho anteriormente transcrito, que as análises efetuadas pela COFOP se mostraram adequadas à finalidade e ao momento em que realizadas, mediante fundamentos (peça 125, p. 17 a 26) que não foram enfrentados pelo recurso, o qual se ateve à alegação de inobservância dos itens 8.2.1 e 9.3.1 da Especificação DER/PR ES-P 11/18, matéria esta já apreciada na presente decisão.

Assim, subsiste o entendimento de que "a metodologia de tratamento estatístico não é frágil ou contrária às normas e especificações técnicas pertinentes, bem como não houve falha ou inobservância de norma técnica essencial à validação estatística dos resultados da fiscalização" (Acórdão 3658/20-2C, peça 125).

Prosseguindo na análise do segundo recurso de revista, passo à apreciação do argumento segundo o qual inexiste fundamento legal para a determinação de restituição de valores. A alegação não se sustenta diante do contido no artigo 71, inciso VIII, da Constituição Federal, e dos diversos dispositivos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

que o regulamentam, sendo suficiente citar os artigos 14, 17, *caput*, 18, 86, inciso IV, 89, § 1º, inciso I, e 98 da Lei Complementar Estadual 113/2005.

Por fim, o segundo recurso de revista sustenta que a decisão recorrida desconsiderou serviços executados após o laudo técnico que instrui a peça inicial do feito (peça 11). Alega, ainda, que mesmo a unidade técnica não apreciou a matéria.

Conforme registrei na apreciação do primeiro recurso de revista, interposto por ex-prefeito municipal, *algumas* falhas na execução dos serviços foram corrigidas pela contratada posteriormente à fiscalização deste Tribunal, mas não todas. Contrariamente ao que alegam ambos os recursos apreciados até aqui, esse parcial saneamento de incorreções foi considerado na decisão recorrida, conforme evidenciam os trechos abaixo:

> **2.2.3. Concreto nos passeios danificados**
>
> Os *prefeitos* e o *engenheiro fiscal da obra* alegaram que as calçadas que apresentaram defeitos foram recuperadas e refeitas pela empresa contratada. As calçadas que foram danificadas por trânsito de veículos, caminhões e por terceiros serão reconstruídas pelos proprietários.
>
> Em corroboração, foram anexados registros fotográficos, datados de 08/06/2018, das calçadas recuperadas nas Ruas Cardeal. Também foram apresentadas Notificações exaradas aos munícipes solicitando os devidos reparos das calçadas danificadas, com base na Lei Municipal Complementar nº 009, de 19 de setembro de 2013, seção X – Dos Passeios e Muros – Art. 41. (Notificações de nº(s) 13/2018; 11/2018; 10/2018; 09/2018; 06/2018; 12/2018; 02/2018; 15/2018; 03/2018; 08/2018 e 04/2018 datadas de 14/06/2018.
>
> As justificativas foram reiteradas pela *empresa Campusmourão Construção Ltda. e seus responsáveis legal e*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

técnico, que destacou que refez todas as calçadas identificadas pelo TCE/PR de sua responsabilidade, mas que calçadas danificadas por trânsito de veículos e caminhões deverão ser reconstituídas pelos respectivos proprietários.

Por sua vez, a *Coordenadoria de Obras Municipais* entendeu que os registros fotográficos podem ser aceitos para evidenciar a ação corretiva ou saneadora da condição evidenciada por parte da administração municipal e da empresa contratada.

Diante disso, conclui-se pela **regularização** do item.

2.2.4. Sinalização horizontal degradada – Faixa de pedestre

Os *prefeitos* e o *engenheiro fiscal da obra* alegaram que a sinalização horizontal foi refeita nos pontos em que foi identificado pela fiscalização do Tribunal de Contas. Em complemento foram anexados registros fotográficos, datados de 08/06/2018, das faixas de pedestres recuperadas nas Ruas Cardeal, Colibri, Jacarandá, Mogno e Cerejeira (peça 36).

As justificativas foram reiteradas pela *empresa Campusmourão Construção Ltda. e seus responsáveis legal e técnico*.

A *Coordenadoria de Fiscalização de Obras Municipais* entendeu que os registros fotográficos podem ser aceitos para evidenciar a ação corretiva ou saneadora da condição evidenciada por parte da administração municipal e da empresa contratada.

Diante disso, conclui-se pela **regularização** do item.

2.2.5. Ausência de sinalização vertical

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

> Os *prefeitos* e o *engenheiro fiscal da obra* alegaram que o projeto de pavimentação asfáltica, aprovado pelo ParanáCidade, não contempla a execução de sinalização vertical.
>
> Por sua vez, *a empresa Campusmourão Construção Ltda. e seus responsáveis legal e técnico* reforçaram que o Município demonstrou que o projeto de pavimentação asfáltica aprovada pelo PARANACIDADE não contempla a execução de sinalização vertical, e que esta não seria de sua responsabilidade.
>
> A justificativa, contudo, não foi aceita pela *Coordenadoria de Fiscalização de Obras Municipais* haja vista que não demonstraria uma ação corretiva ou saneadora, por parte da administração municipal, da condição evidenciada, aduzindo que a ausência da implantação de sinalização vertical colocaria em risco a segurança de pedestres e condutores que circulam nas vias pavimentadas e configuraria violação ao art. 88 do Código Brasileiro de Trânsito.
>
> De modo diverso, considerando que o projeto de pavimentação asfáltica não contemplava a realização de sinalização vertical e, consequentemente, não integrava o objeto da licitação e do contrato firmado, entende-se que o apontamento extrapola o escopo da fiscalização, devendo ser desconsiderado para efeito de julgamento e aplicação de sanções, sem prejuízo de que seja expedida recomendação nesse sentido. (Grifos no original)

Não por acaso, o acórdão confrontado manifestou o seguinte entendimento quanto a esses itens:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

> **2.** julgar pela **regularidade** quanto às demais inconformidades em relação ao Contrato, Especificações Técnicas e Normas Técnicas:
>
> **2.1.** Concreto nos passeios danificados;
>
> **2.2.** Sinalização horizontal degradada – Faixa de pedestre;
>
> [...]
>
> **6.** expedir recomendação ao Município, no sentido de que contemple em futuros projetos de pavimentação asfáltica e nas respectivas contratações a realização de sinalização vertical. (Grifos no original)

A omissão alegada pelo recurso de revista foi previamente suscitada pela via dos embargos de declaração (peça 129), desprovidos pelo Acórdão 118/21 da Segunda Câmara (peça 139), em que restou, após farta fundamentação, clara a improcedência da alegação do recorrente. Destaco as seguintes passagens do julgado:

> O embargante alega suposta omissão de análise quanto à adoção de ações corretivas pela empresa Campusmorão Construção Ltda. para fins de sanear as impropriedades quanto à camada de CBUQ nas ruas Jacarandá e Mogno, que acarretaram o dispêndio do valor de R$ 20.679,50 arcado pela embargante.
>
> Não há, contudo, qualquer omissão de análise quanto pertinência das referidas medidas corretivas adotadas pela embargante, haja vista que se trata de argumento exposto desde a primeira defesa da empresa (peça 32 - documentos às peças 36/39), do engenheiro prestador de serviço (peça 42 - documentos às peças 47/50) e do prefeito responsável (peça

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

30), que foi analisado porém afastado pela Coordenaria de Obras Públicas nas Instruções nº 11/19 (peça 53), nº 34/19 (peça 66), nº 20/20 (peça 114) e nº 23/20 (peça 123), além da própria decisão recorrida.

[...]

Diante do exposto, resta clara a manifesta improcedência da alegação de omissão de análise quanto ao argumento de adoção de medidas corretivas pela empresa, haja vista que a referida tese e seus documentos foram enfrentados de modo exaustivo, detalhado e à inteireza pelas instruções da unidade técnica e pela decisão embargada, sendo que, todas elas, concluíram por sua inadequação técnica e improcedência.

Em suma, consigne-se expressamente que **os documentos de peças 69 (teste de carga) e 77 (relação de valores) dos autos**, que são meras complementações aos documentos iniciais de peças 30, 36/39 e 47/50, não atendem aos requisitos técnicos mínimos necessários à admissibilidade da solução técnica pretendida, especificados na Instrução nº 34/19 (*1 – Projeto de Recuperação constituído por projeto geométrico, projeto de pavimentação, especificações técnicas, projeto de sinalização horizontal e controle tecnológico durante à execução dos serviços de recuperação; 2 – Anotações de Responsabilidade Técnica; 3 - Planilha de Serviços contemplando tipos e quantidades dos serviços executados, fiscalizados e aprovados por fiscal da Prefeitura*), especialmente no caso dos autos, em que foram constatadas deficiências no revestimento de CBUQ e fissuras capazes de comprometer a integridade estrutural e vida útil do pavimento. (Grifos no original)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

Embora o recorrente mencione, adicionalmente, que "a Coordenadoria de Obras não analisou *in loco* a correção de irregularidades ou incompletudes realizados pela empresa e reconhecidos pelo Município e Fiscal Engenheiro", extrai-se tanto das instruções técnicas quanto da decisão confrontada que as demonstrações pretendidas pelo recorrente poderiam ser produzidas pela própria parte, mediante a juntada de documentos (como projeto de engenharia, ensaios de controle tecnológico, laudos técnicos e ensaios laboratoriais), o que não ocorreu. Nesse sentido, confira-se os seguintes trechos do Acórdão 3658/20-2C (peça 125):

> Quanto à alegação de aplicação de camada adicional de CBUQ na Rua Jacarandá, [a Coordenadoria de Fiscalização de Obras] aduziu que **o registro fotográfico e a afirmativa do engenheiro fiscal da administração não são elementos suficientes e adequados para comprovar que ação corretiva ou saneadora da condição evidenciada, e que não há qualquer justificativa para as inconformidades das demais ruas**.
>
> Este é o entendimento que se adota.
>
> [...]
>
> Finalmente, não pode ser aceito o argumento de que a ausência de mensuração e o apontamento de redução no teor do cimento incorporado (de 4%) resultaria em suposta inexistência de vantagem econômica, uma vez que **o simples argumento, desprovido da necessária comprovação técnica**, não é idôneo a afastar o dano ao erário constatado (decorrente da redução da espessura executada) e tampouco conduz à conclusão de que, mesmo com espessura reduzida, a mesma quantidade de cimento contratada e paga teria sido, de fato, aplicada na base de solo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

A questão depende de análise eminentemente técnica de modo que somente poderia ser considerada para fins de confrontamento com o valor do dano ao erário a ser ressarcimento mediante a **juntada de laudos técnicos e ensaios laboratoriais específicos que demonstrem a equivalência da quantidade de cimento aplicada, ônus do qual a empresa postulante não se desincumbiu**.

[...]

Contudo, no entendimento da Coordenadoria, os itens não podem ser tidos por regularizados, uma vez que a selagem de trincas é uma solução paliativa, visto que as razões que levaram ao surgimento das fissuras continuarão existindo (e sequer foram identificadas pela empresa), contribuindo para o aumento do seu comprimento ou fazendo com que outras apareçam, além do fato de que o material utilizado na selagem não se incorpora perfeitamente ao revestimento, de modo que as sucessivas contrações e dilatações da camada de rolamento farão com que as trincas voltem a aparecer.

Esta é a conclusão técnica que se adota.

De fato, **as alegações e os registros fotográficos apresentados não constituem documentação técnica adequada ou suficiente a demonstrar que as ações realizadas consistiram, de fato, em soluções definitivas** quanto ao problema das trincas surgidas em revestimento recém-executado, e não meras medidas paliativas.

[...]

Contudo, quanto à afirmação de que o recalque (deslocamento) da base da calçada foi contido, a Coordenadoria entendeu que os registros fotográficos não são suficientes para comprovar que o deslocamento foi contido, uma vez que apenas a calafetação da fissura poderia não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

impedir a percolação de água, situação que poderia agravar a condição de recalque constatada.

Esta é a conclusão técnica que se adota.

De fato, as alegações e os registros fotográficos apresentados não permitem concluir que as ações realizadas consistiram, de fato, em soluções definitivas, em face da ausência de juntada da documentação técnica essencial a esta demonstração, o que seria indispensável. (Grifo nosso)

A apresentação desses elementos de prova, no âmbito deste Tribunal de Contas, é ônus da contratada, na medida em que, ao incumbir-se da execução de obra pública mediante remuneração, atraiu a incidência sobre as suas atividades das regras pertinentes ao dever de prestar contas, derivadas da parte final do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, dado que o controle externo constatou irregularidades que resultaram em prejuízo ao erário.

Assim, e não havendo no recurso de revista enfrentamento das razões que constaram do Acórdão 118/21-2C (peça 139), que decidiu pela inexistência de omissão da decisão embargada quanto aos serviços supervenientes à análise inicial da COFOP, não constato motivo para a reforma ou declaração de nulidade do acórdão recorrido.

Considerando que todos os fatos demonstrados pelas partes foram exaustivamente apreciados por este Tribunal em seis instruções das unidades técnicas e nos Acórdãos 3658/20 e 118/21 da Segunda Câmara, conforme demonstra a fundamentação supra, bem como, já em âmbito recursal, na presente decisão, não vislumbro qualquer infração às disposições da LINDB acerca dos direitos das partes em processos administrativos.

Cabe apreciar, ainda, a proposta da Coordenadoria de Gestão Municipal, de alteração, de ofício pelo Tribunal, do fundamento legal da multa imposta ao recorrente Leandro Cesar de Oliveira (Instrução 571/22-CGM, peça 165).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

O Acórdão 3658/20 da Segunda Câmara aplicou individualmente aos srs. Antonio Marcelo da Silva e Silveira (fiscal da obra), Fabiano Otávio Antoniassi (prefeito na gestão 2013-2016) e Leandro Cesar de Oliveira (prefeito na gestão 2017-2020) a multa administrativa prevista no artigo 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual 113/2005.

A modificação sugerida pela unidade técnica é a de que a multa destinada ao recorrente Leandro Cesar de Oliveira seja substituída por aquela, menos gravosa, prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica.

Inobstante a iniciativa da unidade técnica, entendo que não se mostra pertinente a reapreciação dessa matéria sem que tenha havido provocação nesse sentido por parte dos interessados, visto que não está em discussão, na proposta da CGM, o *cabimento* da aplicação da multa administrativa – e, portanto, a sua legalidade ou validade –, mas meramente o seu enquadramento em uma ou outra das hipóteses, todas igualmente passíveis de multa, previstas no artigo 87 da Lei Complementar Estadual 113/2005. Assim, inexistindo nos recursos, e mesmo na manifestação técnica, a motivação específica que conduziria necessariamente à modificação proposta, entendo que não há elementos que apontem para a inadequação da penalização como levada a efeito pelo acórdão recorrido.

Por fim, uma outra proposta apresentada pela CGM em sua derradeira instrução foi a seguinte:

> E, por fim, como as falhas na fiscalização da execução de projeto relativa ao Contrato nº 13/2016 por parte dos agentes do MUNICÍPIO DE ARARUNA foram relevantes e resultaram em prejuízo ao erário municipal e à população de ARARUNA, sugere essa unidade técnica que, ao fim do processo, sejam as decisões tomadas no presente feito comunicadas ao PARANACIDADE, para que, entendendo conveniente, possa aprimorar seus sistemas de controle interno sobre os processos de supervisão do Programa PARANÁ URBANO por ela operacionalizado, bem como à 2ª Inspetoria

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

de Controle Externo – 2ª ICE, a fim de que, tomando ciência do presente feito, eventualmente possa elaborar seu planejamento de fiscalização a partir dos dados aqui coletados.

Considerando que as medidas sugeridas poderão colaborar para a eficiência administrativa e a economicidade na realização de obras similares, decido acolhê-las.

Diante do exposto, **VOTO:**

I. Pelo conhecimento dos recursos de revista.

II. Pela rejeição da preliminar de nulidade do acórdão recorrido em razão de cerceamento de defesa, suscitada no recurso de revista à peça 138.

III. No mérito, pelo não provimento dos recursos de revista.

IV. Pela manutenção do fundamento legal (artigo 87, inciso V, alínea "c", da Lei Complementar Estadual 113/2005) da multa aplicada no item 3 da parte dispositiva do Acórdão 3658/20-2C, questão suscitada de ofício pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) na instrução da fase recursal.

V. Por dar ciência das decisões proferidas no feito ao PARANACIDADE, na pessoa de seu representante legal, e à 5ª Inspetoria de Controle Externo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. CONHECER dos recursos de revista.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP

II. REJEITAR da preliminar de nulidade do acórdão recorrido em razão de cerceamento de defesa, suscitada no recurso de revista à peça 138.

III. No mérito, NEGAR PROVIMENTO dos recursos de revista.

IV. Manter o fundamento legal (artigo 87, inciso V, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual 113/2005) da multa aplicada no item 3 da parte dispositiva do Acórdão 3658/20-2C, questão suscitada de ofício pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) na instrução da fase recursal.

V. Dar ciência das decisões proferidas no feito ao PARANACIDADE, na pessoa de seu representante legal, e à 5ª Inspetoria de Controle Externo.

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.

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.K9BP