TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	120900/21
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ALEXANDRE CASTRO FERNANDES, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, FERNANDO FURIATTI SABOIA, HAMILTOM LUIZ BOING, RAMIREZ COLODEL FIGUEIREDO PEREIRA, ROBERTO ABAGGE DOS SANTOS
ADVOGADO / PROCURADOR	ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA LUCIA SANCHES, YVONE DA SILVA ANDRADE
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2656/23 - Tribunal Pleno

Tomada de contas extraordinária. Autarquia estadual. Contrato. Concessão de obra pública. Rodovias. Execução contratual. Inconformidade técnica. Descumprimento do Programa de Exploração Rodoviária (PER). Segurança do usuário. Aderência pneumático-pavimento. Condições de macro-rugosidade. Inconformidade detectada por equipe técnica local durante acompanhamento de obras de manutenção. Agentes da autarquia cientificados. Omissão na adoção de providências. Irregularidade das contas. Determinações. Multa administrativa. Inclusão na lista dos responsáveis com contas irregulares. Ciência à inspetoria competente. Encaminhamentos.

1 RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator)

Trata-se de tomada de contas extraordinária proposta pela 3ª Inspetoria de Controle Externo, versando sobre a omissão de agentes do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná na aplicação de multa à concessionária após a ciência de inconformidade técnica em trechos das rodovias BR 277, BR 376 e BR 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

De acordo com a unidade, “As irregularidades tratadas na presente Tomada de Contas Extraordinária foram constatadas a partir da definição das linhas de investigação para fiscalização da condução do processo de entrega das concessões rodoviárias[1] ao poder público federal”, então prevista para “novembro de 2021, nos termos do Convênio de Delegação nº 006/96”. Prossegue: “Considerando que, dentre outras obrigações, é dever do Estado do Paraná reverter à União, ao final do prazo da concessão, todos os bens que lhe foram transferidos em decorrência do citado convênio, assim como dos bens que a ele forem vinculados, a verificação das condições das rodovias mostra-se relevante”.

Segundo a Inspetoria, agentes do DER/PR tiveram ciência da inconformidade inicialmente referida, mas não foram aplicadas as sanções previstas em contrato à concessionária responsável pelos trechos.

Assim, a unidade descreve como achado de fiscalização a “desconformidade dos parâmetros de macro rugosidade (HS) e de micro rugosidade (VRD) para os pavimentos das rodovias BR 277, BR 376 e BR 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, sem aplicação de multas”, apresentando a respectiva matriz de responsabilidade.

Em razão do exposto, a 3ª ICE propõe que as contas sejam julgadas irregulares, com aplicação aos responsáveis, individualmente, da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, e que se determine ao DER “que efetue a aplicação das sanções previstas em contrato e exija a reparação das pistas de modo a cumprir as especificações fixadas no PER,[2] e em conformidade com os demais parâmetros nele previstos”, além de encaminhamentos.[3]

---

[1] O Programa de Concessões de Rodovias no Paraná foi implementado em novembro de 1997, com a outorga de concessão à iniciativa privada para a exploração de rodovias, mediante a cobrança de pedágio e a prestação de serviços de recuperação, melhoramentos, conservação, manutenção e aumento de capacidade, bem como, prestação de serviços aos usuários de rodovias.
O chamado Anel de Integração, formado por aproximadamente 2,5 mil Km de rodovias, foi subdividido em trechos agrupados em 6 lotes, cada qual de responsabilidade de uma concessionária, por um período de 24 anos. Em 2021, portanto, encerram-se os 6 contratos de concessão, retornando ao poder concedente a administração das rodovias.

[2] Programa de Exploração Rodoviária.

[3] Consistentes em que se dê ciência dos autos ao Ministério Público Estadual (MPPR), à Comissão formada para o recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná, à Controladoria Geral do Estado do Paraná (CGE), ao Ministério da Infraestrutura do Governo Federal, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura e fiscalização da execução dos contratos de Concessão rodoviária, à Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), responsável pelo estudo técnico e modelagem das novas concessões rodoviárias, e à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SEINFRAROD) do TCU.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Considerando que a proposta de instauração de tomada de contas extraordinária se refere a fatos ocorridos em 2018, quando o DER/PR se encontrava sob fiscalização da 4ª Inspetoria de Controle Externo, remeti os autos, preliminarmente, à referida Inspetoria, para as informações que reputasse pertinentes (Despacho 349/21, peça 14).

A 4ª ICE informou, em síntese, que os fatos descritos pela 3ª ICE na peça inaugural são similares àqueles noticiados pela primeira nos autos 385897/20, que inicialmente tramitaram como *homologação de recomendações* levada a efeito pelo Acórdão 2151/20-TP e atualmente constituem tomada de contas extraordinária em andamento sob relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Ao mesmo tempo, a 4ª Inspetoria observou que o presente feito trata de fatos verificados no âmbito do programa de concessões do DER/PR, ao passo que a referida tomada de contas se refere programa e subprograma distintos, o Programa Estadual de recuperação e Conservação de Estradas Pavimentadas (PERC) e a Conservação e Recuperação Descontínua com Melhoria do Estado do Pavimento (CREMEP), respectivamente. A Inspetoria registrou, ainda, que são distintas também as condutas tipificadas nos achados de fiscalização presentes em ambos os processos em cotejo: “Enquanto a Auditoria do CREMEP aponta que não foram realizados os ensaios de avaliação da condição de rugosidade superficial (para medição do HS e VRD), o presente processo reporta a ausência de aplicação de sanções diante da inobservância dos limites admitidos para esses parâmetros” (Informação 17/21, peça 16).

Os autos foram encaminhados à 3ª Inspetoria para anexação do Programa de Exploração Rodoviária (PER), documento mencionado na peça inicial e que passou a constar da peça 20 dos autos.

Diante das distinções, bem delineadas pela 4ª Inspetoria de Controle Externo, entre os objetos do presente feito e da Tomada de Contas Extraordinária 385897/20, não verifiquei causa de prevenção (Despacho 748/21, peça 21).

Considerando o teor da peça inicial, segundo a qual foram praticados atos irregulares – com especial afronta ao disposto no PER, item 1.1.4.4,[4]

[4] • condições de macro rugosidade asseguradas por valor de “altura de areia” (HS) na faixa de 0,60 a 1,20 mm;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

e nas Normas do DNIT 031/2006-ES[5] e 035/2018-ES,[6] bem como ao item 6, "e", [7] da Cláusula LVII, do Contrato n.º 075/1997[8] –, determinei o processamento da presente tomada de contas, com fundamento no artigo 236 do Regimento Interno (Despacho 748/21, peça 21), e a citação do DER e dos agentes indicados como responsáveis.

A 3ª ICE assim descreveu as defesas apresentadas (Instrução 17/22, peça 63):

> **2.1 – RAMIREZ COLODEL F. PEREIRA e HAMILTON LUIZ BOING**
>
> Os agentes apresentaram suas razões de contraditório com idêntico teor (peças 35 e 39)[9], alegando, em síntese, que:
>
> Quanto à ausência de desconformidades
>
> i. Conforme o contido no Programa de Exploração Rodoviário (PER), no item 1.1. Padrões Técnicos, subitem 1.1.4.4. Condições de Segurança, resta explícito que as condições estabelecidas são de caráter provisório e até a oficialização de normas nacionais ou do DER (peça 35 – fls. 2/4);
>
> ii. Em 2016 foi editada a Ordem de Serviço nº 008/2016 pelo Diretor Geral do DER/PR com o objetivo de regulamentar critérios para avaliação de condições de aderência do pavimento das rodovias do Anel de Integração do Paraná, por meio de equipamentos de grande produtividade, substituindo as anteriores

---

• condições de atrito longitudinal, avaliadas através do "pêndulo britânico", expressas por "valor de resistência à derrapagem" situado no intervalo 47 a 75.

[5] d) Condições de segurança
O revestimento de concreto asfáltico acabado deve apresentar Valores de Resistência à Derrapagem – VDR ≥ 45 quando medido com o Pêndulo Britânico (ASTM E 303) e Altura de Areia – 1,20mm ≥ HS≥ 0,60mm (NF P-98-216-7).

[6] 7.3.3 Condições de segurança
As condições de segurança da camada de micro revestimento devem ser determinadas por meio de métodos para avaliação de resistência à derrapagem. O micro revestimento acabado deve apresentar Valor de Resistência à Derrapagem – VDR >= 50, quando medido com o Pêndulo Britânico (ASTM E 303 – 2013), e o valor da Altura da Mancha de Areia (HS) pelo método ASTM E 965-15 deve ser: 0,30 mm ≤ HS ≤ 1,2 mm.

[7]
> 6. Serão aplicadas, também, multas moratórias, nas situações abaixo descritas e nos valores fixados:

[...]

> e) nos trechos em que as condições de aderência não atendam aos limites definidos no **PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO** de cada lote, a **CONCESSIONÁRIA** é passível de multa diária equivalente a 5 (cinco) URMs, por quilômetro ou fração, até que se cumpra o estabelecido

[8] Disponível em http://www.der.pr.gov.br/sites/der/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/contratolote05.pdf

[9] Será utilizada a peça 35 como referência para indicar as páginas onde constaram os argumentos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

que, conforme consta no PER, eram provisórias (peça 35 – fl. 4);

iii. A OS nº 008/2016 determina critério objetivo para aceitação de uma obra quanto às condições de segurança, determinando que a classificação do IFI é obtida por meio de equipamento de grande produtividade, uma vez que o PER considera os parâmetros de Altura de Areia (HS) e de micro rugoridade obtido com pêndulo britânico como de "caráter provisório" até a edição de normatização pelo DER (peça 35 – fl. 5);

iv. A conduta do agente está amparada pela OS nº 008/2016, sendo descabida a imputação de qualquer omissão (peça 35 – fl. 5);

v. Transcrevem trecho da peça 03 indicando que o próprio TCE constatou que o Manual de Gerenciamento de Concessão não previu critério objetivo de fiscalização de parâmetros de segurança do pavimento, sendo que conforme argumentos anteriores, tal critério objetivo só foi estabelecido com a edição da OS nº 008/2016 (peça 35 – fls. 5/6);

vi. Destacam a afirmação contida na Informação nº 1490/2019, fl. 7, do protocolo nº 15.943.959-3 (Anexo 4 da TCE): "*Há que se observar, no entanto, que a Ordem de Serviço N.º 008/2016-DG possibilitou a utilização de equipamento de alta produtividade para determinação da resistência à derrapagem através do índice IFI – 'International Friction Index', índice que combina os índices de macro e micro textura (que nos métodos do DNIT são medidos pela mancha de areia e pêndulo britânico). Tal combinação permite que, mesmo que algum dos dois parâmetros individualmente não se enquadre nos índices previstos, em conjunto atendam o referido índice*." Acrescenta que fica novamente evidenciada a aplicabilidade da OS nº 008/2016-DG como critério de verificação e fiscalização das condições de aderência do pavimento das rodovias do Anel de Integração (peça 35 – fl. 6);

vii. Não há que se falar em conduta omissa e/ou favorecimento da concessionária por não aplicação de penalidades previstas no contrato de concessão, uma vez que a equipe de fiscalização agiu de maneira totalmente objetiva no tocante à fiscalização de critérios de segurança previstos na OS nº 008/2016, editada por determinação expressa do PER (peça 35 – fl. 7);

Quanto à motivação da conduta

viii. O PER dispõe, quanto às condições de segurança do pavimento em rodovias concedidas, que "*Especial atenção deverá ser conferida à definição dos tipos de revestimento a adotar para a pista de rolamento, de forma que as condições de aderência pneumático-pavimento sejam as melhores possíveis* (...)". Fica evidente o intuito do PER em garantir que as condições de aderência pneumático-pavimento garantam a segurança dos usuários da via. Nesse sentido, observando-se o Protocolo 15.267.061-3 (Anexo 4 da TCE), é notória a boa fé e preocupação da equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais em comunicar à Coordenadoria de Concessões e Pedágios Rodoviários, bem como à Diretoria de Operações do DER/PR sobre

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

questões relativas à adoção por parte da concessionária, de solução de camada final de rolamento com pavimento de elevada aderência, o qual, em que pese a elevada rugosidade superficial, aumentam as condições de aderência pneumático-pavimento (peça 35 – fl. 8);

ix. Por meio do Ofício nº 956/2018-CCP Campos Gerais, a equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais encaminha à Diretoria do DER constatações e solicita orientações quanto ao procedimento a ser adotado, relativo a soluções de pavimento que estavam sendo aplicadas pela concessionária, uma vez que pavimentos de elevada rugosidade superficial que estavam sendo utilizados pela concessionária garantem melhores condições de aderência pneumático-pavimento aos usuários da via (peça 35 – fl. 8);

x. Conforme se observa na Informação nº 942/2018 do protocolo 15.267.061-3 (Anexo 4 da TCE), a Coordenadoria de Concessões e Pedágios Rodoviários do DER/PR (CCPR/DER) apresenta entendimento de que a solução de pavimento utilizada pela concessionária poderia ser utilizada, e que aquela Coordenadoria iria propor ao Diretor Geral do DER a não restrição de soluções de camada de rolamento de rodovias de pavimentos que venham a beneficiar o usuário (maior aderência) (peça 35 – fl. 8);

xi. Fica assim demonstrada a preocupação dos técnicos do DER/PR em buscar soluções que visem aumentar a segurança dos usuários que trafegam pelas rodovias do Anel de Integração do Estado do Paraná, contrariando argumento do TCE, que supõe possível omissão dos agentes públicos do DER/PR na fiscalização de questões de aderência do pavimento (peça 35 – fls. 8/9);

xii. A 3ª Inspetoria de Controle Externo sugere, na TCE em tela, que a equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais causou dano aos usuários da via, relativo a desconforto, “em especial pelo excesso de ruído percebido no interior dos veículos”. Ante ao argumento utilizado pelo TCE, não fica claro qual foi o critério técnico objetivo e a metodologia utilizada para determinar o “excesso de ruído percebido no interior do veículo”, bem como qual seria o limite máximo de “ruído no interior do veículo” admissível. Desta forma, a defesa técnica relativa ao argumento utilizado para caracterizar o dano ao usuário fica comprometida (peça 35 – fl. 9);

xiii. O ensaio de Altura de Areia está correlacionado com a aderência pneumático-pavimento e não com nível de ruído. Por este motivo, não é válida a argumentação do TCE de que a fiscalização do DER/PR trouxe dano ao usuário por desconforto (peça 35 – fl. 9);

xiv. Há que se considerar, no entanto, que a fiscalização do DER/PR lavrou Autos de Infração em diversos segmentos de rodovias do lote 5, inclusive em segmentos que foram alvo de fiscalização do TCE, por questões relativas ao parâmetro objetivo do IRI estar em desacordo com os parâmetros do PER. A lavratura de tais Autos de Infração, que isoladamente geraram multas na ordem de R$ 22.283.100,00, além da necessidade de a concessionária refazer serviços e alterar soluções de pavimento, foi informada ao TCE em procedimento preliminar à Tomada de Contas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Extraordinária, inclusive sendo citado pelo TCE na presente Tomada de Contas (peça 35 – fl. 10);

Quanto à ausência de dolo na conduta do agente

xv. A sanção imputada ao agente, prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar nº 113/2005, tem como elemento subjetivo a presença do dolo, ou seja, restar demonstrada a real intenção na prática da conduta prejudicial. Cita os Acórdãos nº 1329/2021 e nº 1281/2021 do TCE/PR (peça 35 – fl. 11);

xvi. Não parece apropriado se falar em omissão por parte da fiscalização do DER/PR, tampouco em possível favorecimento à concessionária, tendo em vista que a Superintendência Regional Campos Gerais lavrou, a partir de 2019 até a data do protocolo da petição, 2.231 Autos de Infração/Termos de Registros de Ocorrência em desfavor da Concessionária Rodonorte por descumprimento de padrões contratuais e/ou prestação de serviço inadequado (peça 35 – fl. 12).

[...]

2.2 – AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI e ROBERTO ABAGGE DOS SANTOS

Os agentes apresentaram suas razões de contraditório (peça 37), alegando, em síntese, que:

Quanto à limitação da responsabilidade no tempo

i. Devem ser levados em consideração os períodos nos quais os gestores figuraram como Administradores Públicos: Amauri Medeiros Cavalcanti ocupou o cargo de Diretor de Operações no período de 19/04/2018 a 04/10/2018 e Roberto Abagge dos Santos ocupou o cargo de Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários no período de 01/01/2015 a 26/09/2018 (peça 37 – fl. 3);

Quanto ao protocolo nº 15.267.061-3

ii. A limitação de responsabilidade dos peticionantes deve se restringir aos atos administrativos praticados no protocolo nº 15.267.061-3 (BR 373 do Km 171+800 ao 183+500) até as datas que deixaram os cargos (peça 37 – fl. 4);

iii. A Equipe Técnica Local (ETL), tendo detectado valores de altura de areia (HS) superiores aos permitidos no PER, encaminhou ofício (0032-2018) à Superintendência Regional Campos Gerais, com sugestão de encaminhamento à CCPR-DOP/DER para análise, considerando que "as condições observadas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

nos ensaios, muito embora estejam acima das previstas no PER, oferecem melhores condições de segurança aos usuários..."; e que "as obras em andamento referem-se à manutenção prevista para o ano corrente (2018), o que possibilitaria possíveis intervenções no sentido de adequá-las aos padrões previsto no PER, se essa fora orientação daquela Coordenadoria" (peça 37 – fl. 5);

iv. A ETL considerou que "as condições observadas ofereciam melhores condições de segurança aos usuários" (peça 37 – fl. 5);

v. Trazem cópia do ofício encaminhado pela Superintendência Regional à CCPR, solicitando a respectiva análise, com as mesmas considerações proferidas pela ETL, anteriormente, e consideram "importante registrar que desde instrução inicial do protocolo de fiscalização da solução, adotou-se a segurança como premissa essencial na análise da solução" (peça 37 – fl. 6);

Quanto à Informação nº 942/2018

vi. A Informação nº 942/2018 levou em consideração a opinião técnica de que "as condições observadas nos ensaios, muito embora estejam acima das previstas no PER, oferecem melhores condições de segurança aos usuários traduzidos pelo aumento das condições de aderência pneumático-pavimento", além das demais previsões no PER (peça 37 – fl. 7);

vii. Considerando a informação da ETL de que as condições observadas ofereciam melhores condições de segurança aos usuários e, adicionalmente, o contido no item 1.1.4.4 do PER, houve o seguinte entendimento expresso na Informação nº 942/2018: "Os pavimentos com texturas porosas referem-se a Camadas Porosas de Atrito, com índice de vazios de até 25%, onde os ensaios de mancha de areia fornecem valores acima de 1,20 mm, conforme citado no PER, mas em nosso entendimento, a excepcionalidade acima, se refere também ao tratamento superficial com cimento asfáltico de petróleo, que voltou a ser empregado no meio rodoviário, após o advento de novos equipamentos, que é o caso em questão, tanto é que estamos propondo para apreciação do Sr. Diretor Geral, alteração no PER, não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, para atender e possibilitar o emprego de revestimentos, que venham a beneficiar o usuário." (peça 37 – fl. 7);

viii. O objetivo dos peticionantes era de que a solução que estava sendo adotada, de pavimentação asfáltica com Tratamento Superficial Duplo (que é um revestimento delgado de textura porosa), poderia se enquadrar na excepcionalidade prevista no item 1.1.4.4 do PER, tendo em vista ser mais seguro aos usuários (peça 37 – fls. 7/8);

ix. Os peticionantes emitiram a informação com supedâneo nos seguintes motivos: expressa excepcionalidade do PER; segurança dos usuários; o trecho da BR-373 está inserido no perímetro urbano de Ponta Grossa (Avenida Souza Naves); existe uma grande quantidade de acessos à rodovia pelas propriedades lindeiras (frenagens e paradas bruscas); intensa circulação de pedestres ou ciclistas (aderência, frenagens e paradas bruscas);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

presença de lombadas e cruzamentos em nível de rodovia (aderência, frenagens e paradas bruscas); e elevado índice de acidentes nesse trecho (peça 37 – fls. 8/9);

x. Os peticionantes entenderam que o Tratamento Superficial voltou a ser empregado no meio rodoviário após o advento de novos equipamentos e que as condições de macro rugosidade aferidas pelo ensaio de mancha de areia (que não avalia o conforto do pavimento) poderiam não se limitar em seu valor superior previsto no PER. Uma proposição de alteração do PER poderia ser analisada pelo Sr. Diretor Geral do DER/PR, pois houve aumento da segurança dos veículos (aderência e frenagem) e caso houvesse sua concordância, o PER poderia ser revisado somente em benefício ao usuário (peça 37 – fl. 9);

xi. Enquanto os peticionantes ocupavam seus cargos, o protocolo nº 15.267.061-3 não retornou com novas informações quanto ao acompanhamento das condições de conforto e segurança do trecho e, portanto, não era possível eventual autuação da concessionária antes da resolução do caso, situação que também não impediria a aplicação das multas e/ou refazimento dos serviços em momento posterior. Dessa forma, não houve omissão ou descaso por parte dos peticionantes, pois o protocolo contendo os resultados somente foi a eles encaminhado no dia 25/06/2018 e a Informação nº 942/2018 foi elaborada em 02/07/2018 (peça 37 – fl. 9);

xii. A Informação não aventa a possibilidade de excluir os níveis de conforto dos usuários previstos no PER, pois o seu valor de referência é medido por intermédio do IRI e não pelo ensaio de mancha de areia. Ou seja, mesmo com os valores superiores de aderência da macro rugosidade não possuiria o condão de desobrigar a concessionária de atender o PER nos demais parâmetros, como o conforto (peça 37 – fl. 10);

Quanto ao PER/ Contrato de Concessão / Legislação

xiii. Não houve decisão por parte dos peticionantes, mas sim indicação, com supedâneo na informação da ETL, de que a solução aumenta o nível de segurança dos veículos e estaria se propondo ao Sr. Diretor Geral que, não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, procedesse à análise e decisão quanto à nova solução, com necessária alteração do PER. Dessa forma, não houve omissão dos peticionantes, mas sim proposta de se avaliar o emprego de revestimentos que venham a beneficiar o usuário, decorrente da evolução tecnológica e excepcionalidade do contrato de concessão (peça 37 – fls. 10/11);

xiv. A Informação nº 942/2018, além de fundamentada no PER, também possui previsão legal, correspondente à prestação de serviços adequados aos usuários, onde resta expressamente previsto o item segurança como essencial, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95 (peça 37 – fl. 11);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Quanto à alteração da solução e outras concessões

xv. A adoção de uma solução de revestimento delgado de textura porosa, conforme prevê o item 1.1.4.4 do PER, aumenta as condições de aderência pneu-pavimento, reduzindo as distâncias de frenagem, além de outros fatores como a redução do efeito spray e da aquaplanagem, aumentando consideravelmente a segurança dos usuários da rodovia (peça 37 – fl. 11);

xvi. A Informação nº 942/2018 deixou expressa a proposição ao Sr. Diretor Geral e a necessidade de alteração no PER (caso o mesmo concordasse com o proposto), não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, para atender e possibilitar o emprego de revestimentos que venham a beneficiar o usuário (peça 37 – fl. 12);

xvii. A solução de pavimentação utilizada pela Concessionária não é novidade no ramo das concessões rodoviárias, sendo que a ANTT vem adotando a extrapolação do limite superior do parâmetro de altura de areia, para as camadas porosas de atrito, citando vários editais que supostamente contêm tal flexibilização, sem anexar cópias dos editais que comprovem tais afirmações, na tentativa de argumentar que “a solução tecnológica também vem sendo utilizada em outras concessões, objetivando a segurança dos usuários” (peça 37 - fl. 12);

Quanto às condições de conforto da rodovia – IRI

xviii. Conforme consta no protocolo nº 15.267.061-3, a situação encartada na tomada de contas extraordinária foi averiguada pela ETL no momento da execução do pavimento, na data de 11/05/2018 (peça 37 – fl. 13);

xix. A macro rugosidade é um indicador de segurança da rodovia, o qual mede a capacidade da superfície do pavimento de drenar a água confinada entre o pneu e o pavimento, sendo também um indicador da condição de aderência entre pneu e pavimento, avaliado pelo Método da Mancha de Areia e o resultado desse método de avaliação é expresso em Altura de Areia (HS), em mm. Portanto, a macro rugosidade não é um indicador das condições de conforto da rodovia (peça 37 – fl. 14);

xx. O protocolo nº 15.267.061-3 não continha informações relativas às condições de conforto da rodovia, que são aferidas por medição da irregularidade longitudinal – IRI, relacionado aos aspectos funcionais da rodovia, conforme expressamente prevê o item 1.1.4.2 do PER. Portanto, não poderia ser aplicada penalidade naquele momento (peça 37 – fls. 14/15);

xxi. Ainda em relação ao protocolo nº 15.267.061-3, nos exatos termos do PER – item 1.1.4.4., ao longo do período de concessão, as condições de macro rugosidade e atrito longitudinal especificadas para a fase de dosagem seriam verificadas somente três meses após a liberação ao tráfego, a partir da construção dos novos pavimentos e/ou da primeira restauração dos pavimentos existentes e, anualmente, a verificação das condições de aderência seria procedida pelo emprego de equipamentos de grande

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

produtividade, que permitam a estimativa dos coeficientes de atrito transversal ou longitudinal. A verificação anual das condições de aderência procedida por meio do emprego de equipamentos de grande produtividade foi regulada pelo DER apenas em 2016, por meio da Ordem de Serviço n.º 008/2016-DER/DG (peça 37 – fl. 15);

xxii. Na data em que o protocolo nº 15.267.061-3, cadastrado em 29/06/2018, chegou ao conhecimento da CCPR, as intervenções relacionadas à manutenção da BR-373, km 171+800 ao km 183+500 ainda estavam em andamento, sendo que o material anexado correspondia ao dia da execução, desconsiderando o prazo de três meses previsto no PER. Portanto, não poderia ensejar a eventual aplicação de sanções naquele momento (peça 37 – fl. 16);

xxiii. O peticionante Roberto Abagge dos Santos atuou na CCPR até a data de 26/09/2018, razão pela qual não teve a oportunidade de acompanhar os demais ensaios que foram realizados, tampouco lhe foi cientificado se a solução de pavimentação que estava sendo aplicada estaria causando desconforto aos usuários da rodovia. Além disso, o Sr. Roberto, na qualidade de Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários empreendeu todos os esforços necessários, dentro de suas obrigações legais dispostas no Decreto nº 4.475/2005. Dessa forma, além de não haver qualquer ofensa à norma legal, o caso em apreço se caracteriza como inexigibilidade de conduta diversa (peça 37 – fls. 17/18);

xxiv. Dessa forma, não poderiam os peticionantes, naquele momento e dentro de suas competências legais, prestarem orientação no sentido de se aplicar sanções à concessionária com os documentos que instruíam até então o protocolo, por expressa previsão no PER de que o referido ensaio deveria ser realizado somente após 3 (três) meses da liberação ao tráfego na rodovia (peça 37 – fl. 18);

xxv. A autuação (auto de infração) em desconformidade com o PER levaria à sua improcedência, pois os documentos carreados ao protocolo não permitiam que os PETICIONANTES agissem de maneira diversa (peça 37 – fl. 18);

Quanto às normas de pavimentação aplicáveis

xxvi. Impugna-se a utilização das Normas do DNIT 031/2006-ES e 035/2018-ES, pois somente são aplicadas a Concreto Asfáltico e Microrrevestimento Asfáltico, respectivamente, não se aplicando aos Tratamentos Superficiais, que possuem norma própria, Norma 147/2012-ES, que não estabelece parâmetros para as condições de segurança a seram avaliadas pelo valor de altura de areia (peça 37 – fls. 18/19);

Quanto à aplicação da LINDB

xxvii. De acordo com a Lei nº 13.655/2018 (LINDB), o dolo ou erro grosseiro ou culpa grave deve ser comprovada no julgamento das contas para aplicação de sanção, sendo que os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

peticionantes não se enquadram em nenhuma hipótese de responsabilização pessoal pelos atos praticados, pois não se enquadram na gravidade passível de sanção, tampouco geraram danos para a Administração Pública (peça 37 – fls. 19/21);

xxviii. Os peticionantes não se eximiram de adotar providências quando a situação foi enviada pelo muticitado protocolo. Acrescentam que os documentos e subsídios que instruíram o protocolo foram analisados e despachados conforme previsão legal e contratual. E que não possuíam outros documentos na instrução do protocolo, de forma que não lhes era possível conduta diversa (peça 37 – fl. 20);

xxix. Também não foram responsáveis pelo eventual arquivamento do protocolo ou os atos contínuos de sua tramitação. A informação era expressa de que a solução aumentaria a segurança, mas tal situação não tem o condão de afastar eventual aplicação de penalidade à concessionária, mas tão somente de ser debatido e analisado previamente o tema, especialmente dentre as funções regimentais dos peticionantes: a) Diretor de Operações; e b) Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários (peça 37 – fl. 21);

xxx. Os peticionantes emitiram opinião técnica e legal, baseada em expressa previsão no PER. E deixaram claro que para atendimento da solução, deveria ser analisada eventual alteração do PER, sem que isso isentasse a concessionária de atendimento aos outros requisitos do PER, que não eram objeto do protocolo (peça 37 – fl. 21);

xxxi. Por fim, requerem que a interpretação de normas sobre gestão pública seja pautada na ótica do gestor, ou seja, considerando os obstáculos, as dificuldades reais e as exigências das políticas públicas daquela matéria, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público (peça 37 – fl. 21).

[...]

2.3 – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTRADAS DE RODAGEM

O Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – DER apresentou suas razões de contraditório também em nome de Hamilton Luiz Boing e Roberto Abbage dos Santos (peça 41), alegando, em síntese, que:

Quanto à ausência de atos ilícitos realizados por Roberto Abagge dos Santos

i. Quando foi emitida a Informação n.º 942/2018, constante do protocolo 15.267.061-3, pela CCPR, levou-se em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

consideração a opinião técnica de que “as condições observadas nos ensaios, muito embora estejam acima das previstas no PER, oferecem melhores condições de segurança aos usuários traduzidos pelo aumento das condições de aderência pneumático-pavimento”, contida tanto no Ofício n.º 956/2018 – C.C.P. – Campos Gerais, da Superintendência Regional Campos Gerais, quanto no Ofício nº 0832-2018, da ETL (peça 41 – fl. 2);

ii. O entendimento expresso na Informação nº 942/2018 levou em conta que as condições observadas ofereciam melhores condições de segurança aos usuários e o contido no item 1.1.4.4. do PER. Acrescentam que o entendimento foi no sentido de que a solução que estava sendo adotada nos serviços de manutenção da BR-373, do km 171+800 ao km 183+500, de pavimentação asfáltica com Tratamento Superficial Duplo, que é um revestimento delgado de textura porosa, poderia se enquadrar na excepcionalidade prevista no item 1.1.4.4. do PER, considerando que esse trecho da BR-373 está inserido no perímetro urbano de Ponta Grossa, conhecido como Avenida Souza Naves, onde existe uma grande quantidade de acessos à rodovia pelas propriedades lindeiras, intensa circulação de pedestres e ciclistas, presença de lombadas e cruzamentos em nível da rodovia, o que contribui para um elevado índice de acidentes nesse trecho (peça 41 – fl. 3);

iii. As Normas do DNIT 031/2006-ES e 035/2018-ES, citadas no presente processo de Tomada de Contas Extraordinária, são referentes a Concreto Asfáltico e Microrrevestimento asfáltico, respectivamente, e não se aplicam aos Tratamentos Superficiais (peça 41 – fl. 4);

iv. A adoção de uma solução de revestimento delgado de textura porosa, conforme prevê o item 1.1.4.4. do PER, aumenta as condições de aderência pneupavimento, reduzindo as distâncias de frenagem, além de outros fatores como a redução do efeito spray e da aquaplanagem, aumentando a segurança dos usuários (peça 41 – fl. 4);

v. Também foi colocado na Informação nº 942/2018 que estaria sendo proposto para apreciação do Sr. Diretor Geral, alteração no PER, não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, para atender e possibilitar o emprego de revestimentos que venham a beneficiar o usuário (peça 41 – fl. 5);

vi. A ANTT, que é uma referência em fiscalização de concessões rodoviárias, admite que o limite máximo de altura de areia seja dispensável para camadas porosas de atrito, citando editais que supostamente estariam flexibilizando a referida exigência, sem anexar cópias (peça 41 – fls. 5/6);

vii. A macrotextura é um indicador das condições de segurança da rodovia e não um indicador das condições de conforto da rodovia. As condições de conforto da rodovia são aferidas por meio da medição da irregularidade longitudinal, relacionado aos aspectos funcionais da rodovia, conforme prevê o PER item 1.1.4.2 (peça 41 – fl. 6);

viii. O item 1.1.4.4 do PER divide a verificação das condições de segurança em duas fases: a) Na seleção e dosagem de misturas betuminosas; e b) No acompanhamento das condições de variação da aderência ao longo do período de Concessão, a partir

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

da construção dos novos pavimentos e/ou da primeira restauração dos pavimentos existentes (peça 41 – fl. 7);

ix. A verificação de tais condições ocorreria três meses após a liberação ao tráfego, mediante plano de amostragem a ser aprovado pelo DER ou anualmente, por meio do emprego de equipamentos de grande produtividade, que permitam a estimativa dos coeficientes de atrito transversal ou longitudinal; fato que impediria a eventual aplicação de sanções naquele momento, porque os ensaios constantes do protocolo nº 15.267.061-3 foram realizados antes do prazo estabelecido (peça 41 – fl. 8);

x. O tema foi regulado pelo DER apenas em 2016, por meio da Ordem de Serviço n.º 008/2016-DER/DG. Assim, a partir da edição da referida ordem, o acompanhamento das condições de segurança ao longo do período de concessão poderia ser realizado com base nessa regulamentação (peça 41 – fl. 9);

xi. O Sr. Roberto Abagge dos Santos atuou na CCPR até 26/09/2018 e não teve a oportunidade de acompanhar demais ensaios que foram realizados e nem saber se a solução de pavimentação que estava sendo aplicada teria um desempenho satisfatório (peça 41 – fl. 9);

<u>Quanto à ausência de atos ilícitos realizados por Hamilton Luiz Boing</u>

xii. Conforme o contido no Programa de Exploração Rodoviário (PER), no item 1.1. Padrões Técnicos, subitem 1.1.4.4. Condições de Segurança, resta explícito que as condições estabelecidas são de caráter provisório e até a oficialização de normas nacionais ou do DER (peça 41 – fls. 10/11);

xiii. Em 2016 foi editada a Ordem de Serviço nº 008/2016 pelo Diretor Geral do DER/PR com o objetivo de regulamentar critérios para avaliação de condições de aderência do pavimento das rodovias do Anel de Integração do Paraná, por meio de equipamentos de grande produtividade, substituindo as anteriores que, conforme consta no PER, eram provisórias (peça 41 – fl. 12);

xiv. A OS nº 008/2016 determina critério objetivo para aceitação de uma obra quanto a condições de segurança, determinando que a classificação do IFI é obtida por meio de equipamento de grande produtividade, uma vez que o PER considera os parâmetros de Altura de Areia (HS) e de micro rugoridade obtido com pêndulo britânico como de “caráter provisório” até a edição de normatização pelo DER (peça 41 – fl. 13);

xv. A conduta do agente está amparada pela OS nº 008/2016, sendo descabida a imputação de qualquer omissão (peça 41 – fl. 14);

xvi. Transcreve trecho da peça 03 indicando que o próprio TCE constatou que o Manual de Gerenciamento de Concessão não previu critério objetivo de fiscalização de parâmetros de segurança do pavimento, sendo que conforme argumentos anteriores, tal critério objetivo só foi estabelecido com a edição da OS nº 008/2016 (peça 41 – fl. 14);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

xvii. Destacam a afirmação contida na Informação nº 1490/2019, fl. 7, do protocolo nº 15.943.959-3 (Anexo 4 da TCE): "*Há que se observar, no entanto, que a Ordem de Serviço N.º 008/2016-DG possibilitou a utilização de equipamento de alta produtividade para determinação da resistência à derrapagem através do índice IFI – 'International Friction Index', índice que combina os índices de macro e micro textura (que nos métodos do DNIT são medidos pela mancha de areia e pêndulo britânico). Tal combinação permite que, mesmo que algum dos dois parâmetros individualmente não se enquadre nos índices previstos, em conjunto atendam o referido índice*." Acrescenta que fica novamente evidenciada a aplicabilidade da OS nº 008/2016-DG como critério de verificação e fiscalização das condições de aderência do pavimento das rodovias do Anel de Integração (peça 41 – fl. 15);

xviii. Não há que se falar em conduta omissa e/ou favorecimento da concessionária por não aplicação de penalidades previstas no contrato de concessão, uma vez que a equipe de fiscalização agiu de maneira totalmente objetiva no tocante à fiscalização de critérios de segurança previstos na OS nº 008/2016, editada por determinação expressa do PER (peça 41 – fl. 17);

Quanto à motivação da conduta de Hamilton Luiz Boing

xix. O PER dispõe, quanto às condições de segurança do pavimento em rodovias concedidas, que "*Especial atenção deverá ser conferida à definição dos tipos de revestimento a adotar para a pista de rolamento, de forma que as condições de aderência pneumático-pavimento sejam as melhores possíveis* (...)". Fica evidente o intuito do PER em garantir que as condições de aderência pneumático-pavimento garantam a segurança dos usuários da via. Nesse sentido, observando-se o Protocolo 15.267.061-3 (Anexo 4 da TCE), é notória a boa fé e preocupação da equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais em comunicar à Coordenadoria de Concessões e Pedágios Rodoviários, bem como à Diretoria de Operações do DER/PR sobre questões relativas à adoção por parte da concessionária, de solução de camada final de rolamento com pavimento de elevada aderência, o qual, em que pese a elevada rugosidade superficial, aumentam as condições de aderência pneumático-pavimento (peça 41 – fl. 18);

xx. Por meio do Ofício nº 956/2018-CCP Campos Gerais, a equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais encaminha à Diretoria do DER constatações e solicita orientações quanto a procedimento a ser adotado, relativo a soluções de pavimento que estavam sendo aplicadas pela concessionária, uma vez que pavimentos de elevada rugosidade superficial que estavam sendo utilizados pela concessionária garantem melhores condições de aderência pneumático-pavimento aos usuários da via (peça 41 – fl. 18);

xxi. Conforme se observa na Informação nº 942/2018 do protocolo 15.267.061-3 (Anexo 4 da TCE), a Coordenadoria de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Concessões e Pedágios Rodoviários do DER/PR (CCPR/DER) apresenta entendimento de que a solução de pavimento utilizada pela concessionária poderia ser utilizada, e que aquela Coordenadoria iria propor ao Diretor Geral do DER a não restrição de soluções de camada de rolamento de rodovias de pavimentos que venham a beneficiar o usuário (maior aderência) (peça 41 – fl. 19);

xxii. Fica assim demonstrada a preocupação dos técnicos do DER/PR em buscar soluções que visem aumentar a segurança dos usuários que trafegam pelas rodovias do Anel de Integração do Estado do Paraná, contrariando argumento do TCE, que supõe possível omissão dos agentes públicos do DER/PR na fiscalização de questões de aderência do pavimento (peça 41 – fl. 19);

xxiii. A 3ª Inspetoria de Controle Externo sugere, na TCE em tela, que a equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais causou dano aos usuários da via, relativo a desconforto, “em especial pelo excesso de ruído percebido no interior dos veículos”. Ante ao argumento utilizado pelo TCE, não fica claro qual foi o critério técnico objetivo e a metodologia utilizada para determinar o “excesso de ruído percebido no interior do veículo”, bem como qual seria o limite máximo de “ruído no interior do veículo” admissível. Desta forma, a defesa técnica relativa ao argumento utilizado para caracterizar o dano ao usuário fica comprometida (peça 41 – fl. 19);

xxiv. O ensaio de Altura de Areia está correlacionado com a aderência pneumático-pavimento e não com nível de ruído. Por este motivo, não é válida a argumentação do TCE de que a fiscalização do DER/PR trouxe dano ao usuário por desconforto (peça 41 – fl. 20);

xxv. Há que se considerar, no entanto, que a fiscalização do DER/PR lavrou Autos de Infração em diversos segmentos de rodovias do lote 5, inclusive em segmentos que foram alvo de fiscalização do TCE, por questões relativas ao parâmetro objetivo do IRI estar em desacordo com os parâmetros do PER. A lavratura de tais Autos de Infração, que isoladamente geraram multas na ordem de R$ 22.283.100,00, além da necessidade de a concessionária refazer serviços e alterar soluções de pavimento, foi informada ao TCE em procedimento preliminar à Tomada de Contas Extraordinária, inclusive sendo citado pelo TCE na presente Tomada de Contas (peça 41 – fl. 20).

Analisadas as defesas, a 3ª Inspetoria concluiu ter sido caracterizado o apontamento contido na peça inaugural, reiterando a sua proposta no sentido de que o Tribunal aplique multa aos responsáveis, expeça determinação ao DER e proceda ao encaminhamento da decisão às demais instâncias competentes para atuar, relativamente à questão posta (Instrução 17/22, peça 63).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Quanto à responsabilização, a unidade alterou parcialmente o seu posicionamento inicial, circunscrevendo-a aos agentes que exerciam, ao tempo dos fatos, as atribuições de diretor de Operações e de Coordenador de Concessões e Pedagiamento Rodoviário, nomeadamente os srs. Amauri Medeiros Cavalcanti e Roberto Abagge dos Santos, propondo a aplicação de multa administrativa, individualmente a cada qual. Por outro lado, opinou pelo afastamento da responsabilidade do gerente de Obras e Serviços da Superintendência Regional dos Campos Gerais (fiscal do contrato do Lote 5) e do superintendente regional dos Campos Gerais – respectivamente, Ramirez Colodel Figueiredo Pereira e Hamilton Luiz Boing –, por considerar que não incorreram em erro grosseiro.

O Ministério Público de Contas aderiu ao opinativo técnico (Parecer 265/22, peça 65).

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A análise técnica apresentada pela 3ª Inspetoria de Controle Externo relativamente às defesas apresentadas por Ramirez Colodel Figueiredo Pereira e Hamilton Luiz Boing foi a seguinte (Instrução 17/22, peça 63):

> Quanto à ausência de desconformidades
>
> Os agentes afirmam (itens i, ii, iii e iv) que os parâmetros de altura de areia (HS) e valor de resistência à derrapagem VRD foram estabelecidos provisoriamente pelo PER, no início dos contratos, a serem acompanhados ao longo da concessão, para a verificação das misturas asfálticas a serem aplicadas nas rodovias, e que seriam futuramente regulados por norma nacional ou do próprio DER/PR que viessem a ser editadas. O mesmo deveria acontecer para que fossem estabelecidas formas de estimativa dos mesmos parâmetros, com a utilização de equipamentos de grande produtividade, para verificações anuais das condições de aderência e derrapagem. Relatam, também, que tais parâmetros provisórios foram substituídos pelo IFI, por meio da OS nº 008/2016-DG, e suas condutas estariam amparadas por norma vigente, sendo descabida a imputação de qualquer omissão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Esses argumentos já foram comentados na “Análise da Manifestação do Gestor” (peça 03 – fl. 9), ainda na inicial desta TCE. Vale reprisar, daquela análise, que a OS nº 008/2016-DG não revogou a obrigatoriedade de o contratado manter as condições de atrito e de aderência das pistas de rolamento dentro dos limites estabelecidos no PER, item 1.1.4.4. Pelo contrário, ao regulamentar a utilização de equipamentos de grande produtividade para a verificação desses parâmetros, com base no IFI, que é calculado utilizando leituras de micro e macro rugosidade das pistas, forneceu a possibilidade de utilização de ferramenta que facilita a estimativa dessas condições de maneira ampla, como prevê o PER.

Importante destacar que o índice IFI só pode ter alguma serventia à fiscalização do contrato de concessões em tela, se os parâmetros de micro e de macro rugosidade a ele associados estiverem dentro dos limites estabelecidos pelo PER, item 1.1.4.4, como já discutido no APA 13947 (peça 10 – Anexo 7).

Assim, a OS nº 008/2016-DG, em que pesem suas deficiências já discutidas no APA 13947 (peça 10 – Anexo 7), é mais um facilitador para que se identifiquem segmentos com características de não atendimento aos parâmetros, e se promovam avaliações mais detalhadas nos locais nos quais haja algum indício de desconformidade com o PER, visando às correções, quando for o caso.

Ou seja, repise-se, a edição da OS nº 008/2016-DG não revogou os parâmetros de atrito e de aderência previstos originalmente no PER, que continuam em vigor, devendo ser observados quaisquer que sejam os meios utilizados para sua medição.

Para dirimir dúvidas quanto à interpretação do PER, vale analisar a redação do item 1.1.4.4:

> Especial atenção deverá ser conferida à definição dos tipos de revestimento a adotar para a pista de rolamento, de forma que as condições de aderência pneumático-pavimento sejam as melhores possíveis, não vindo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

a comprometer a segurança do usuário. São especificadas as seguintes condições:

- Na seleção e dosagem de misturas betuminosas[10]

- em caráter provisório e até a oficialização de normas nacionais ou do DER a respeito do tema, especificam-se as seguintes condições mínimas para as misturas betuminosas destinadas à camada de rolamento, quando ensaiadas em amostras moldadas em laboratório com equipamento do tipo roda rolante ou, preferencialmente, em panos experimentais executados na pista:

  – condições de macro-rugosidade asseguradas por valor de "altura de areia" (HS) na faixa de 0,60 a 1,20 mm;

  – condições de atrito longitudinal, avaliadas através do "pêndulo britânico", expressas por "valor de resistência à derrapagem" situado no intervalo 47 a 75.

  – excepcionalmente, em extensões sujeitas a condições pluviométricas intensas, conjugadas a aspectos geométricos menos favoráveis em planta e perfil e à incidência de acidentes atribuíveis a problemas de aderência, a Concessionária poderá adotar solução de revestimento delgado de textura porosa; para essa finalidade, é recomendável o emprego de asfaltos polimerizados, visando a maior durabilidade da camada.

Ou seja, em 1996 foram especificados provisoriamente, no PER, parâmetros de macro-rugosidade (medida por altura de areia – HS) e de atrito longitudinal (medido por pêndulo britânico – VRD), até que se oficializassem normas nacionais ou do DER para esses índices. No entanto, o DNIT estabeleceu tais parâmetros na sua norma DNIT 031/2006 ES[11], de forma que os parâmetros de HS e VRD já não eram mais provisórios desde 2006.

Segue o item 1.1.4.4 do PER, dispondo que:

- No acompanhamento das condições de variação da aderência ao longo do período de Concessão, a

[10] Exatamente a situação em que se encontrava a BR 373, na qual, no decorrer da obra a fiscalização detectou a desconformidade de ensaios de altura de areia.

[11] d) Condições de segurança
O revestimento de concreto asfáltico acabado deve apresentar Valores de Resistência à Derrapagem – VDR ≥ 45 quando medido com o Pêndulo Britânico (ASTM E 303) e Altura de Areia – 1,20mm ≥ HS≥ 0,60mm (NF P-98-216-7).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> partir da construção dos novos pavimentos e/ou da primeira restauração dos pavimentos existentes
>
> – as condições de macro-rugosidade e atrito longitudinal especificadas para a fase de dosagem serão verificadas pelos mesmos procedimentos na pista, três meses após a liberação ao tráfego, mediante plano de amostragem a ser aprovado pelo DER;
>
> – anualmente, será procedida a verificação das condições de aderência através do emprego de equipamentos de grande produtividade, que permitam a estimativa dos coeficientes de atrito transversal ou longitudinal; o tema será regulado por normalização de âmbito nacional ou por instrução editada pelo DER. (não está sublinhado no original)

Então, as condições de macro-rugosidade e atrito longitudinal (HS e VRD) especificadas para a fase de dosagem deveriam ser verificadas pelos mesmos procedimentos (altura de areia e Pêndulo Britânico) na pista, após três meses da entrega de cada obra, mediante plano de amostragem a ser aprovado pelo DER/PR. Isto não foi feito pelo DER/PR.

E restava ainda a regulação do emprego de equipamentos de medição de grande produtividade para verificação anual, o que, segundo o DER/PR, teria sido resolvido somente em 2016, por meio da OS nº 008/2016-DG.

Portanto, há equívoco da defesa ao acreditar que seriam provisórios os parâmetros de HS e VRD, e igual equívoco em supor que a regulação do uso de equipamentos de grande produtividade (para estimativa de coeficiente de atrito transversal e longitudinal), viria a revogar os parâmetros de altura de areia e de resistência a derrapagem. Isto porque são coisas diferentes. Existem os parâmetros de HS e VRD, que podem ser medidos pontualmente (na aprovação das misturas asfálticas e 3 meses após a entrega) por métodos de altura de areia e de Pêndulo Britânico; e existem as estimativas anuais desses mesmos parâmetros a serem obtidas por meio de equipamentos de grande produtividade. A obtenção dessas estimativas anuais foi regulada, com exclusividade para as concessões rodoviárias do Paraná, pelo DER/PR, por meio da OS nº

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

008/2006, em que pesem suas deficiências já discutidas no APA 13947 (peça 10 – Anexo 7).

Assim, os agentes demonstram ter agido, num primeiro momento, pautados pelo comando estabelecido no PER, uma vez que, durante a execução da obra da BR 373, ao perceber a excessiva rugosidade da camada de rolamento, procederam exames de altura de areia para verificar a macro-rugosidade. Além disso, os agentes não utilizaram equipamentos de grande produtividade para aferir o que preconizava a OS nº 008/2016, quando lhes chamou a atenção a excessiva rugosidade daquele trecho.

Então os defendentes tinham consciência de que os parâmetros de HS e de VRD fixados no PER estavam em vigor, razão pela qual não prospera sua afirmativa de que sua conduta está amparada por norma vigente, fazendo referência à OS nº 008/2016 DG.

Os agentes alegam também que o próprio TCE constatou que o Manual de Gerenciamento de Concessão não previu critério objetivo de fiscalização de parâmetros de segurança do pavimento (item v), o que não procede, pois a afirmação correta é que o ”item 1.1.4.4 (Condições de Segurança) do PER não está listado como parâmetro a ser fiscalizado rotineiramente”. Ou seja, os parâmetros objetivos sempre existiram, mas não foram usados rotineiramente pelo DER/PR.

Os agentes afirmam que os critérios de verificação das condições de segurança à derrapagem devem ser exclusivamente aqueles previstos na OS nº 008/2016-DG, agora citando a afirmação contida na Informação nº 1490/2019, fl. 7, do protocolo nº 15.943.959-3[12] (item vi).

No entanto, apesar de os signatários daquela informação afirmarem que “Tal combinação permite que, mesmo que algum dos dois parâmetros individualmente não se enquadre nos índices previstos, em conjunto atendam o referido índice,” trata-se de

[12] Peça 8 (Anexo 5) – fl. 2

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

uma opinião que contradiz a explanação trazida na Informação nº 1377/2020[13], em resposta ao APA 13947, que dispõe justamente o oposto, como pode ser visto na imagem do texto a seguir:

> Os ensaios para o IFI fizeram frente aos métodos mais usuais que possuem suas aplicações executadas pontualmente em forma amostral. Como a malha fiscalizada possui vasta extensão (7.090 km/faixa), a metodologia do IFI permitiu dentro de um contexto de quantidade de resultados e aprimoramento do processo, optar por equipamento mais produtivo, possibilitando assim analisar anualmente as condições das rodovias concessionadas.
>
> Neste contexto, considera-se a referida Ordem de Serviço, como um procedimento de avaliação paralelo aos critérios já estabelecidos no PER, sendo estes o "valor de resistência a derrapagem" e "altura de areia HS", os quais permaneceram com seus métodos avaliativos, devendo sempre atender os resultados preconizados no PER.
>
> Portanto, nesta perspectiva, o IFI não é substitutivo, e sim um parâmetro que funciona concomitantemente aos demais, destinado especificamente à avaliação longitudinal da rodovia, a qual deveria ser realizada anualmente para o controle das condições de aderência nas rodovias principais e a cada dois anos nos trechos rodoviários de acesso.

Em que pese a contradição de opiniões entre os agentes do DER/PR quanto a este tema, de fato, conforme já demonstrado anteriormente (na discussão dos itens i a iv acima), a metodologia trazida pela OS nº 008/2016 é destinada à estimativa das condições de micro e de macro rugosidade, a ser obtida anualmente, por meio de equipamentos de grande produtividade, e não existe, nem mesmo no texto da referida Ordem de Serviço, nenhum comando que revogue os parâmetros fixados no PER. Então não procede afirmação dos defendentes de que "o parâmetro de aderência que deveria ser levado em consideração na fiscalização do Anel de Integração do Estado do Paraná a partir de 2016, é a Ordem de Serviço 008/2016".

Interessante observar o relato de que a equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Geraiss do DER/PR levou em consideração, como parâmetro de aderência, a

[13] Anexo da presente Instrução.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

OS nº 008/2016-DG, apesar de, como já foi demonstrado, a própria fiscalização ter partido de ensaio de altura de areia (ao seu ver não vigente em 2018), para suscitar dúvida quanto à extrapolação dos limites de HS, na camada de rolamento da BR 373, naquele mesmo ano[14] (dois anos após a edição da OS nº 008/2016).

Os agentes também alegam que não há que se falar em conduta omissa e/ou favorecimento da concessionária por não aplicação de penalidades previstas no contrato de concessão, uma vez que a equipe de fiscalização agiu de maneira totalmente objetiva no tocante à fiscalização de critérios de segurança previstos na OS nº 008/2016, editada por determinação expressa do PER (item vii).

Nota-se que os agentes fazem alusão aos critérios objetivos e que "os fiscais da Superintendência Regional Campos Gerais do DER/PR em seus atos fiscalizatórios agiram de maneira totalmente objetiva, ao aplicar a Ordem de Serviço 008/2016-DG", na intenção de contrapor a afirmação do TCE/PR, contida na página 10, da peça 3, desta TCE, mas que não tem relação com a utilização dos parâmetros de forma objetiva, e sim quanto à opção do DER/PR de aplicar sanções a apenas uma irregularidade, quando duas ocorreram simultaneamente, conforme se pode ver na transcrição a seguir:

> Apesar de o DER/PR ter aplicado multas por descumprimento do parâmetro relacionado ao IRI nos trechos nos quais houve aplicação de TSD e em outros segmentos citados na resposta do órgão, isso não modifica a conduta omissiva proporcionada pela não aplicação de sanções à concessionária pelo descumprimento de outro parâmetro estabelecido no PER 1.1.4.4. Isto porque trata-se de indicadores de diferentes condições.
>
> O IRI diz respeito às variações do perfil longitudinal da superfície da pista e mede, em palavras simples, as ondulações que os veículos enfrentam ao trafegar

[14] Protocolo nº 15.267.061-3 – Peça 7 (Anexo 4).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

pela via. O aumento dos valores do IRI ao longo do tempo aponta a deterioração gradual que ocorre no pavimento, e tem relação com quantidade de defeitos e com a vida útil da rodovia. Por outro lado, as condições de aderência, medidas pela macro e micro rugosidade, previstas no item 1.1.4.4, do PER, dizem respeito à resistência à derrapagem dos veículos, e não tem relação com o IRI, nem com suas causas.

Então, seria esperado do órgão que aplicasse as sanções nos dois casos, mesmo que simultaneamente. O fato em questão não tem relação com o conceito de razoabilidade, e não cabe ao DER/PR, no momento de propor a sanção, fazer interpretações de cunho subjetivo, frente aos parâmetros objetivamente definidos no contrato. (não está sublinhado no original)

Portanto, esse argumento também não prospera.

Quanto à motivação da conduta

Os agentes alegam que fica evidente o intuito do PER em garantir que as condições de aderência pneumático-pavimento garantam a segurança dos usuários da via. Acrescentam que, observando-se o Protocolo nº 15.267.061-3 (Anexo 4 da TCE), é notória a boa fé e preocupação da equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais em comunicar à Coordenadoria de Concessões e Pedágios Rodoviários, bem como à Diretoria de Operações do DER/PR, sobre questões relativas à adoção por parte da concessionária, de solução de camada final de rolamento com pavimento de elevada aderência, o qual, em que pese a elevada rugosidade superficial, aumentam as condições de aderência pneumático-pavimento (item viii).

Informam também que, por meio do Ofício nº 956/2018-CCP Campos Gerais, a equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais encaminha à Diretoria do DER constatações e solicita orientações quanto a procedimento a ser

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

adotado, relativo a soluções de pavimento que estavam sendo aplicadas pela concessionária, uma vez que pavimentos de elevada rugosidade superficial que estavam sendo utilizados pela concessionária garantem melhores condições de aderência pneumático-pavimento aos usuários da via (item ix). E acrescentam que fica assim demonstrada a preocupação dos técnicos do DER/PR em buscar soluções que visem aumentar a segurança dos usuários que trafegam pelas rodovias do Anel de Integração do Estado do Paraná, contrariando argumento do TCE, que supõe possível omissão dos agentes públicos do DER/PR na fiscalização de questões de aderência do pavimento (item x).

Relatam, ainda, que, em resposta, por meio da Informação nº 942/2018 do protocolo nº 15.267.061-3 (Anexo 4 da TCE), a Coordenadoria de Concessões e Pedágios Rodoviários do DER/PR (CCPR/DER) apresenta entendimento de que a solução de pavimento utilizada pela concessionária poderia ser utilizada, e que aquela Coordenadoria iria propor ao Diretor Geral do DER a não restrição de soluções de camada de rolamento de rodovias de pavimentos que venham a beneficiar o usuário (maior aderência) (item xi).

No entanto, a suposta “autorização” não existe na referida resposta da CCPR. Conforme se pode ler na imagem daquele texto, trazida a seguir, o que os signatários da Informação nº 942/2018 fazem é dizer que estariam “propondo para apreciação do Sr. Diretor Geral, alteração no PER, não se limitando seu valor superior o ensaio de mancha de areia (...)”:

> Os pavimentos com texturas porosas referem-se a Camadas Porosas de Atrito, com índice de vazios de até 25%, onde os ensaios de mancha de areia fornecem valores acima de 1,20 mm, conforme citado no PER, mas em nosso entendimento, a excepcionalidade acima, se refere também ao tratamento superficial com cimento asfáltico de petróleo, que voltou a ser empregado no meio rodoviário, após o advento de novos equipamentos, que é o caso em questão, tanto é que estamos propondo para apreciação do Sr. Diretor Geral, alteração no PER, não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, para atender e possibilitar o emprego de revestimentos, que venham a beneficiar o usuário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Assim, se a CCPR estaria propondo alteração do PER, para modificar a exigência do parâmetro de altura de areia, é porque o item 1.1.4.4 do PER estava em vigor. O fato é que, apesar de os agentes terem verificado a extrapolação do parâmetro de altura de areia na BR 373, ainda em obras, ao receberem a resposta da CCPR, que não continha orientação objetiva, optaram por não advertir ou sancionar a Concessionária pela prática da irregularidade, o que configura omissão de seu dever. Não prosperam, então, os argumentos de defesa sob esse aspecto.

Outro argumento dos agentes é no sentido de que a 3ª ICE sugere que a equipe de fiscalização da Superintendência Regional Campos Gerais causou dano aos usuários da via, relativo ao desconforto, “em especial pelo excesso de ruído percebido no interior dos veículos”. Ante ao argumento utilizado pelo TCE, não fica claro qual foi o critério técnico objetivo e a metodologia utilizada para determinar o “excesso de ruído percebido no interior do veículo”, bem como qual seria o limite máximo de “ruído no interior do veículo” admissível. Desta forma, a defesa técnica relativa ao argumento utilizado para caracterizar o dano ao usuário fica comprometida (item xii). Acrescentam que o ensaio de Altura de Areia está correlacionado com a aderência pneumático-pavimento e não com nível de ruído. Por este motivo, não é válida a argumentação do TCE de que a fiscalização do DER/PR trouxe dano ao usuário por desconforto (item xiii).

De fato, não foi mensurado objetivamente o nível de ruído observado no interior do veículo, tampouco foram identificados limites previamente estabelecidos. Embora os efeitos sonoros do emprego de camada de rolamento muito rugosa sejam inquestionáveis e prejudiquem o conforto dos usuários, não há como aferir o dano objetivamente, no presente caso, restando prejudicada a sua mensuração.

Os agentes também aduzem que deve ser considerado que a fiscalização do DER/PR lavrou Autos de Infração em diversos segmentos de rodovias do lote 5, inclusive em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

segmentos que foram alvo de fiscalização do TCE, por questões relativas ao parâmetro objetivo do IRI estar em desacordo com os parâmetros do PER. A lavratura de tais Autos de Infração, que isoladamente geraram multas na ordem de R$ 22.283.100,00, além da necessidade de a concessionária refazer serviços e alterar soluções de pavimento, foi informada ao TCE em procedimento preliminar à Tomada de Contas Extraordinária, inclusive sendo citado pelo TCE na presente Tomada de Contas (item xiv).

Porém, essa questão já foi discutida na inicial (peça 3 – fl. 10), mantendo-se o mesmo entendimento, no sentido de que, apesar de o DER/PR ter aplicado multas por descumprimento do parâmetro relacionado ao IRI nos trechos nos quais houve aplicação de TSD e em outros segmentos citados na resposta do órgão, isso não modifica a conduta omissiva proporcionada pela não aplicação de sanções à concessionária pelo descumprimento de outro parâmetro estabelecido no PER 1.1.4.4. Isto porque se tratam de indicadores de diferentes condições.

Quanto à ausência de dolo na conduta do agente

Os agentes alegam que a sanção a eles imputada, prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, tem como elemento subjetivo a presença do dolo, ou seja, restar demonstrada a real intenção na prática da conduta prejudicial. Citam os Acórdãos nº 1329/2021 e nº 1281/2021 do TCE/PR (item xv).

No entanto, essa alegação não procede, conforme se conclui da leitura da própria redação do dispositivo: “As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos (...)”.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, conforme se verifica no trecho do Acórdão transcrito a seguir:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Acórdão nº 62/2020

> (...) diversamente do alegado pelos recorrentes, não se exige dolo ou má-fé para a configuração da responsabilidade do agente que tenha dado causa, sendo suficiente a constatação do elemento subjetivo "culpa", nas suas modalidades de negligência, imperícia ou imprudência, afastando-se, assim, a responsabilidade meramente objetiva.
>
> Conforme bem ressaltou a decisão recorrida, "os erros materiais decorrentes de culpa devem ser objeto de reconhecimento de inexecução contratual, ainda que parcial, e da determinação de reparação ou então, de ressarcimento dos danos aferidos", sendo suficiente para a aplicação da multa administrativa, no caso concreto, a negligência na fiscalização da obra pelos agentes municipais responsáveis, conforme passo a expor.
>
> (TCE/PR – Tribunal Pleno)

Os agentes afirmam, ainda, que não parece apropriado se falar em omissão por parte da fiscalização do DER/PR, tampouco em possível favorecimento à concessionária, tendo em vista que a Superintendência Regional Campos Gerais lavrou, a partir de 2019 até a data do protocolo da petição, 2.231 Autos de Infração/Termos de Registros de Ocorrência em desfavor da Concessionária Rodonorte por descumprimento de padrões contratuais e/ou prestação de serviço inadequado (item xvi).

Quanto a esse argumento, conforme já esclarecido acima, cabe esclarecer que a lavratura desses Autos de Infração pelo descumprimento do parâmetro relacionado ao IRI não modifica a conduta omissiva proporcionada pela não aplicação de sanções à concessionária pelo descumprimento de outro parâmetro estabelecido no PER 1.1.4.4, tendo em vista se tratar de indicadores de diferentes condições.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

No entanto, a conduta omissiva por eles praticada, no caso em análise, tem base em erro grosseiro, uma vez que as normas vigentes a serem seguidas eram de seu conhecimento e não foram utilizadas. A motivação, de fato é desconhecida, mas a omissão está documentalmente comprovada.

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB é claro ao estabelecer que "O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro".

Assim, não se trata de haver ou não dolo, mas sim da prática de erro grosseiro, o que impõe a aplicação de sanção aos agentes.

Por outro lado, há que se considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, conforme previsto no art. 22 da LNDB. No caso em tela e diante da defesa destes agentes e do contido na peça 37, e nas contradições de interpretação quanto ao uso da OS nº 008/2016-DG existentes no DER/PR[15], a resposta enviada pela CCPR/DO/DER-PR não continha solução ou comando objetivo que pudesse orientar os agentes na aplicação ou não de sanções, o que se constitui em obstáculo ou dificuldade para a tomada de decisão por parte da fiscalização.

É de se considerar, também, que poderia haver, em tese, dificuldades aos fiscais em insistir na consulta à CCPR/DO/DER-PR, por questões de hierarquia funcional, buscando resposta objetiva, ou que tenham sofrido dificuldades na interpretação do texto da resposta, fatos estes que podem tê-los induzido a tomar as decisões que tomaram.

Não é possível, portanto, diante dos novos argumentos apresentados, afirmar com segurança que houve erro grosseiro, ou seja, que o dano poderia ser evitado por pessoa com diligência abaixo do normal, e que seria evitado por pessoa com nível

[15] Informação nº 1.490/2019, página 2, do Anexo 5: "Tal combinação permite que, mesmo que algum dos dois parâmetros individualmente não se enquadre nos índices previstos, em conjunto atendam o referido índice". E Informação nº 1.377/2020, página 2, Anexo da presente Instrução: "considera-se a referida Ordem de Serviço, como um procedimento de avaliação paralelo aos critérios já estabelecidos no PER, (...), os quais permaneceram com seus métodos avaliativos, devendo sempre atender os resultados preconizados no PER".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias da fiscalização desse contrato de concessão. Assim, não se pode garantir que o erro dos agentes tenha decorrido de uma grave inobservância de um dever de cuidado.
>
> Portanto, na opinião desta Unidade Técnica, fica afastada a hipótese de ocorrência de erro grosseiro e, consequentemente, a necessidade de aplicação das sanções constantes da Matriz de Responsabilidades (item 4.1) da peça 3 – fls. 13/17, aos agentes Ramirez Colodel F. Pereira e Hamiltom Luiz Boing. (Grifos no original.)

Já a análise técnica acerca das defesas apresentadas por Amauri Medeiros Cavalcanti e Roberto Abagge dos Santos foi dada nos seguintes termos (Instrução 17/22, peça 63):

> Quanto à limitação da responsabilidade no tempo
>
> Os agentes afirmam que devem ser levados em consideração os períodos nos quais os gestores figuraram como Administradores Públicos: Amauri Medeiros Cavalcanti ocupou o cargo de Diretor de Operações no período de 19/04/2018 a 04/10/2018 e Roberto Abagge dos Santos ocupou o cargo de Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários no período de 01/01/2015 a 26/09/2018 (item i).
>
> De fato, assiste razão aos agentes, tanto que essas datas foram efetivamente consideradas na presente TCE (peça 03 – fls. 17/21), em especial quanto ao Protocolo nº 15.267.061-3, datado de 29/06/2018, que foi encaminhado em resposta à Superintendência Regional Campos Gerais, em 06/06/2018. No entanto, vale observar que seus atos, no presente caso, tiveram repercussão nas tomadas de decisão por parte da fiscalização, mesmo após seus desligamentos dos respectivos cargos, como se verá adiante.
>
> Quanto ao protocolo nº 15.267.061-3

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Os agentes sustentam que a limitação de responsabilidade dos peticionantes deve se restringir aos atos administrativos praticados no protocolo nº 15.267.061-3 até as datas que deixaram os cargos (item ii). Porém, conforme já esclarecido no parágrafo anterior, essa limitação de responsabilidade foi considerada na peça 03 da presente Tomada de Contas Extraordinária.

Outro argumento apresentado pelos agentes é que a Equipe Técnica Local (ETL), tendo detectado valores de altura de areia (HS) superiores aos permitidos no PER, encaminhou ofício (0032-2018) à Superintendência Regional Campos Gerais, com sugestão de encaminhamento à CCPR-DOP/DER para análise, considerando que "as condições observadas nos ensaios, muito embora estejam acima das previstas no PER, oferecem melhores condições de segurança aos usuários..."; e que "as obras em andamento referem-se à manutenção prevista para o ano corrente (2018), o que possibilitaria possíveis intervenções no sentido de adequá-las aos padrões previstos no PER, se essa fora orientação daquela Coordenadoria" (item iii). Acrescentam que a ETL considerou que "as condições observadas ofereciam melhores condições de segurança aos usuários" (item iv).

Nota-se, das afirmações apresentadas, que o Ofício nº 0032/2018 reconhece expressamente que as condições observadas nos ensaios estavam acima das previstas no PER e acrescenta que a obra estava em curso, o que possibilitaria intervenções para ajustá-la aos padrões. Mesmo assim, os agentes limitaram-se a considerar a informação de que as condições empregadas ofereciam melhor segurança aos usuários, desconsiderando o restante do conteúdo do ofício.

Portanto, apesar de os peticionantes alegarem que a ETL destacava a segurança dos usuários, o que se percebe da leitura do Ofício nº 0032-2018 é que não há peso maior para a suposta preocupação, e que havia igual preocupação com a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

necessidade de adequação da solução aos parâmetros estabelecidos no PER, pois a obra ainda estava em execução.

Os agentes trazem cópia do ofício encaminhado pela Superintendência Regional à CCPR, solicitando a respectiva análise, com as mesmas considerações proferidas pela ETL, anteriormente, e consideram "importante registrar que desde instrução inicial do protocolo de fiscalização da solução, adotou-se a segurança como premissa essencial na análise da solução" (item v).

Essa afirmação não prospera, pois o que se lê, de fato, é que a fiscalização alertou para o descumprimento das condições de segurança, estabelecidos no item 1.1.4.4 do PER, e solicitou orientações para resolver o problema, visto que a obra estava em andamento.

Quanto à Informação nº 942/2018

Os agentes sustentam que a Informação nº 942/2018 levou em consideração a opinião técnica de que "as condições observadas nos ensaios, muito embora estejam acima das previstas no PER, oferecem melhores condições de segurança aos usuários traduzidos pelo aumento das condições de aderência pneumático-pavimento", além das demais previsões no PER (item vi). Acrescentam que consideraram a informação da ETL de que as condições observadas ofereciam melhores condições de segurança aos usuários e, adicionalmente, o contido no item 1.1.4.4 do PER (item vii).

Em relação a esses argumentos, é interessante observar que os agentes se apegam a uma opinião técnica particular da ETL, que não contém qualquer demonstração formal que lhe dê suporte, para emitir a sua decisão.

Cabe ressaltar que o PER definiu os critérios que deveriam ser observados pelas concessionárias para garantir a segurança aos ususários. O emprego de outros critérios por mera liberalidade da concessionária pode gerar, o que de fato ocorreu,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

reflexos em outras searas, como o desconforto em relação ao ruído causado pela rodovia. Portanto, a alteração de regras previstas no PER precisariam ter sido antecedidas de estudos suficientes para evitar situações como essa.

Os agentes afirmam, ainda, que o objetivo dos peticionantes era de que a solução que estava sendo adotada, de pavimentação asfáltica com Tratamento Superficial Duplo (que é um revestimento delgado de textura porosa), poderia se enquadrar na excepcionalidade prevista no item 1.1.4.4 do PER, tendo em vista ser mais seguro aos usuários (item viii).

Porém, o item 1.1.4.4 do PER dispõe que "excepcionalmente, em extensões sujeitas a condições pluviométricas intensas, conjugadas a aspectos geométricos menos favoráveis em planta e perfil e à incidência de acidentes atribuíveis a problemas de aderência, a Concessionária poderá adotar solução de revestimento delgado de textura porosa; para essa finalidade, é recomendável o emprego de asfaltos polimerizados, visando a maior durabilidade da camada".

Nota-se que nenhuma das três condicionantes que ensejariam tal excepcionalidade foi demonstrada. Pelo contrário, a maior parte do segmento em questão (na BR 373) está no perímetro urbano de Ponta Grossa, e é composto por relevo predominantemente plano, com geometria em retas e curvas suaves, e com velocidade máxima de 60 km/h. Não há comprovação de fatores climáticos desfavoráveis, como chuvas em excesso e, tampouco, de elevada quantidade de acidentes. Então não existe a suposta excepcionalidade alegada pelos agentes.

Os agentes acrescentam (item ix) àquelas exceções, outros itens, supostamente encontrados no segmento em questão, novamente sem anexar qualquer evidência ou estudo.

As fotografias a seguir demonstram os aspectos daquele local, que comprovam não haver evidentes demandas por aplicação de pavimentação diferente da usual para o respectivo segmento:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO



Km 175, da BR 373, sentido norte. Em 2022, o segmento está revestido com Gap Graded, que substituiu o TSD. Por isso, agora, a textura é menos rugosa.



BR 373, entre os Km 171+800 e 183+500, inserida em região urbana e com curvas suaves.

Então, ao contrário do que pretende a defesa, não está comprovado que a solução que estava sendo adotada encontrava justificativa no PER para que fosse excepcionalmente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

aceita, e que tivesse como principal premissa a segurança dos usuários.

Os agentes entendem que o Tratamento Superficial voltou a ser empregado no meio rodoviário após o advento de novos equipamentos e que as condições de macro rugosidade aferidas pelo ensaio de mancha de areia (que não avalia o conforto do pavimento) poderiam não se limitar em seu valor superior previsto no PER. Segundo eles, uma proposição de alteração do PER poderia ser analisada pelo Sr. Diretor Geral do DER/PR, pois houve aumento da segurança dos veículos (aderência e frenagem) e caso houvesse sua concordância, o PER poderia ser revisado somente em benefício ao usuário (item x).

A observação de que o TSD estaria sendo empregado atualmente no meio rodoviário pouco justifica seu emprego no caso em questão, pois se trata de camada final de durabilidade inferior a oito anos (o que não atende ao estabelecido no PER); e não é indicada para rodovias com volume de tráfego tão elevado. Tal fato está evidenciado em detalhes no Protocolo nº 369373-21, em trâmite neste TCE-PR.

Vale destaque que, neste ponto de sua defesa, os agentes afirmam que uma proposição de alteração do PER poderia ser analisada pelo Diretor Geral e, caso houvesse sua concordância, o PER poderia ser revisado. Ora, se havia a necessidade de ser proposta alteração do PER para que a solução em TSD pudesse ser utilizada pela concessionária, é porque havia, de fato, a irregularidade e os agentes sabiam disso.

Também é importante ter em mente que os agentes tinham sob seu comando toda a estrutura de assessoria técnica terceirizada pelo DER/PR, bem como o corpo técnico da Diretoria de Operações do órgão, capaz de lhes oferecer todos os dados necessários e o conhecimento do estado da arte da pavimentação. Isso demonstra ser injustificável que tenham se pautado somente pela singela informação fornecida pela ETL, quanto ao suposto aumento da segurança dos usuários na formulação de sua resposta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

à Superintendência regional, que não estava acompanhada de qualquer estudo técnico que lhe desse suporte.

Ainda mais, o texto da referida resposta não tem um comando objetivo, nem oferece solução para a dúvida levantada pelos fiscais de campo, e apenas cita que “uma proposição de alteração do PER poderia ser analisada”. E nada foi encaminhado nesse sentido, tampouco alguma solução objetiva à fiscalização. Ainda, na peça 37, página 10, parágrafo 34, os agentes corroboram não terem tomado decisão por sua parte, na resposta enviada à S.R. Campos Gerais.

Os agentes afirmam que enquanto ocupavam seus cargos, o protocolo nº 15.267.061-3 não retornou com novas informações quanto ao acompanhamento das condições de conforto e segurança do trecho e, portanto, não era possível eventual autuação da concessionária antes da resolução do caso, situação que também não impediria a aplicação das multas e/ou refazimento dos serviços em momento posterior. Dessa forma, não houve omissão ou descaso por parte dos peticionantes, pois o protocolo contendo os resultados somente foi a eles encaminhado no dia 25/06/2018 e a Informação nº 942/2018 foi elaborada em 02/07/2018 (item xi).

Todavia, não existe naquele protocolo nenhum despacho, de autoria dos agentes, no sentido de que fosse devolvido à CCPR/DO/DER-PR, tampouco que fosse tomada qualquer decisão.

Ao final da informação nº 942/2018, consta o despacho do Diretor de Operações que a encaminha para a S.R. NORTE meramente “para conhecimento”, como se vê na imagem a seguir, extraída da páginas 10 do Protocolo nº 15.267.061-3 (Anexo 4 – peça 7). Posteriormente, a S.R. NORTE encaminha para a S.R. Campos Gerais.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Curitiba, 02 de julho de 2018.

Eng.º Roberto Abagge dos Santos
Coordenador da CCPR

À S.R. Norte

De acordo com a informação da CCPR.
Encaminhamos para conhecimento.

Curitiba, 02 de julho de 2018.

Eng.º Amauri Medeiros Cavalcanti
Diretor de Operações

Diante dessas constatações, é impossível aceitar que não tenha havido omissão por parte dos peticionantes, pois, conforme previsão expressa no art. 39, III, do Decreto nº 4.475 de 14/02/2005, compete à Coordenadoria de Concessões e Pedágios Rodoviários "a orientação às Superintendências Regionais nos serviços de concessões e pedágios".

Outro argumento dos agentes é no sentido de que a Informação não aventa a possibilidade de excluir os níveis de conforto dos usuários previstos no PER, pois o seu valor de referência é medido por intermédio do IRI e não pelo ensaio de mancha de areia. Ou seja, mesmo com os valores superiores de aderência da macro rugosidade não possuiria o condão de desobrigar a concessionária de atender o PER nos demais parâmetros, como o conforto (item xii).

No entanto, em nenhum momento a presente TCE sugere que a informação nº 942/2018 tenha aventado excluir os níveis de conforto dos usuários. O que aconteceu foi que, em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

decorrência da solução adotada pela Concessionária e tolerada pelo DER/PR, ocorreu o aumento do nível de ruído no interior dos veículos, de modo que proporcionou desconforto aos usuários.

Não procede a afirmativa de que os níveis de conforto do usuário devam ser medidos pelo IRI. Isto porque não existe qualquer norma ou comando nos contratos ou no PER que preconize medição do nível de conforto de uma rodovia exclusivamente pela aferição do IRI. Interessante observar que o conceito de conforto depende de diversos fatores, dentre eles a irregularidade longitudinal (IRI), mas também o ruído provocado pelo contato dos pneus com a superfície, os níveis de serviço da via (quantidade de veículos circulando, em relação à capacidade da rodovia), as interrupções de tráfego, lentidão nas praças de pedágio, entre outros.

Quanto ao PER/ Contrato de Concessão / Legislação

Os agentes sustenam que não houve decisão de sua parte, mas sim indicação, com supedâneo na informação da ETL, de que a solução aumenta o nível de segurança dos veículos e estaria se propondo ao Sr. Diretor Geral que, não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, procedesse à análise e decisão quanto à nova solução, com necessária alteração do PER. Dessa forma, não houve omissão dos peticionantes, mas sim proposta de se avaliar o emprego de revestimentos que venham a beneficiar o usuário, decorrente da evolução tecnológica e excepcionalidade do contrato de concessão (item xiii).

No entanto, os agentes não trouxeram evidências de que tenha havido tal propositura ao Diretor Geral, de forma que a omissão no cumprimento de suas obrigações está configurada claramente, pois houve descumprimento de uma obrigação elementar dos cargos que ocupavam. Além disso, deixaram de encaminhar a referida proposição de alteração do PER, o que agrega outra conduta omissiva.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Acrescentam que a Informação nº 942/2018, além de fundamentada no PER, também possui previsão legal, correspondente à prestação de serviços adequados aos usuários, onde resta expressamente previsto o item segurança como essencial, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95 (item xiv).

De fato, o dispositivo legal mencionado pelos agentes[16] dispõe que o serviço adequado é aquele que satifaz, entre outras, as condições de segurança. Porém, em nenhum momento essa Unidade Técnica afirmou o contrário. O objeto do APA foi justamente a identificação de pistas de rolamento com macro rugosidade (HS) e micro rugosidade (VRD) acima dos limites permitidos contratualmente, em contrariedade ao disposto no PER e nas Normas do DNIT, sem que tenha havido a aplicação de multa prevista no Contrato nº 075/1997.

Quanto à alteração da solução em outras concessões

Os agentes alegam que a adoção de uma solução de revestimento delgado de textura porosa, conforme prevê o item 1.1.4.4 do PER, aumenta as condições de aderência pneu-pavimento, reduzindo as distâncias de frenagem, além de outros fatores como a redução do efeito spray e da aquaplanagem, aumentando consideravelmente a segurança dos usuários da rodovia (item xv).

Realmente, o item 1.1.4.4 do PER dispõe que a Concessionária poderá adotar solução de revestimento delgado de textura porosa para garantir maior segurança. No entanto, essa possibilidade está prevista como exceção para extensões sujeitas a condições pluviométricas intensas, conjugadas a aspectos geométricos menos favoráveis em planta e perfil e à incidência de

[16] Lei nº 8.987/1995
Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.
§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

acidentes atribuíveis a problemas de aderência, o que não se enquadra no caso em tela.

Conforme já esclarecido acima, a maior parte do segmento em questão (na BR 373) está no perímetro urbano de Ponta Grossa, e é composto por relevo predominantemente plano, com geometria em retas e curvas suaves, e com velocidade máxima de 60 km/h. Não há comprovação de fatores climáticos desfavoráveis, como chuvas em excesso e, tampouco, de elevada quantidade de acidentes. Então não existe a suposta excepcionalidade alegada pelos agentes.

Os agentes aduzem que a Informação nº 942/2018 deixou expressa a proposição ao Sr. Diretor Geral e a necessidade de alteração no PER (caso o mesmo concordasse com o proposto), não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, para atender e possibilitar o emprego de revestimentos que venham a beneficiar o usuário (item xvi).

No entanto, novamente cabe ressaltar que, embora aleguem repetidamente que iriam propor ao Sr. Diretor Geral a alteração no PER, os agentes não trouxeram evidências de que tenha realmente havido tal propositura.

Outro argumento que merece ser refutado é o de que a solução de pavimentação utilizada pela Concessionária não é novidade no ramo das concessões rodoviárias, sendo que a ANTT vem adotando a extrapolação do limite superior do parâmetro de altura de areia, para as camadas porosas de atrito, citando vários editais que supostamente contêm tal flexibilização, sem anexar cópias dos editais que comprovem tais afirmações, na tentativa de argumentar que “a solução tecnológica também vem sendo utilizada em outras concessões, objetivando a segurança dos usuários” (item xvii).

Porém, nenhuma evidência dessas afirmativas foi anexada aos autos, o que não permite análise sobre esses fatos. Por outro ângulo, é irrelevante tal informação, mesmo que seja verdadeira, para discussão da presente TCE, pois o fato de outra

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

entidade estar adotando uma solução não prevista no contrato em tela, não convalida os atos praticados pelos agentes e, tampouco, modifica os parâmetros estabelecidos contratualmente.

Quanto às condições de conforto da rodovia – IRI

Os agentes afirmam que, conforme consta no protocolo nº 15.267.061-3, a situação encartada na Tomada de Contas Extraordinária foi averiguada pela ETL no momento da execução do pavimento, na data de 11/05/2018 (item xviii). Acrescentam que a macro-rugosidade é um indicador de segurança da rodovia, o qual mede a capacidade da superfície do pavimento de drenar a água confinada entre o pneu e o pavimento, sendo também um indicador da condição de aderência entre pneu e pavimento, avaliado pelo Método da Mancha de Areia e o resultado desse método de avaliação é expresso em Altura de Areia (HS), em mm. Portanto, a macro-rugosidade não é um indicador das condições de conforto da rodovia (item xix).

Alegam, ainda, que o protocolo nº 15.267.061-3 não continha informações relativas às condições de conforto da rodovia, que são aferidas por medição da irregularidade longitudinal – IRI, relacionado aos aspectos funcionais da rodovia, conforme expressamente prevê o item 1.1.4.2 do PER. Portanto, não poderia ser aplicada penalidade naquele momento (item xx).

Nota-se que os defendentes voltam a insistir na tese de que a aferição do conforto dos usuários se mede pela verificação do IRI, exclusivamente, e citam o PER, que dispõe que “As condições funcionais das faixas de rolamento serão aquilatadas a partir da medição da irregularidade longitudinal, (...)”. No entanto, tal interpretação é completamente equivocada.

Conforme já foi esclarecido acima, o conforto dos usuários está afeto a diversos fatores e não só à irregularidade longitudinal e não há qualquer norma ou dispositivo nos contratos que estabeleça o IRI como medidor exclusivo do conforto. Além

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

disso, o termo “funcionais” nada tem de relação com a definição de “conforto”, visto que o primeiro se relaciona com a eficácia de um sistema, para obter o máximo das suas capacidades, para ser prático e útil; enquanto o segundo está afeto ao bem-estar material e comodidades, de acordo com os conceitos estabelecidos nos dicionários da língua portuguesa.

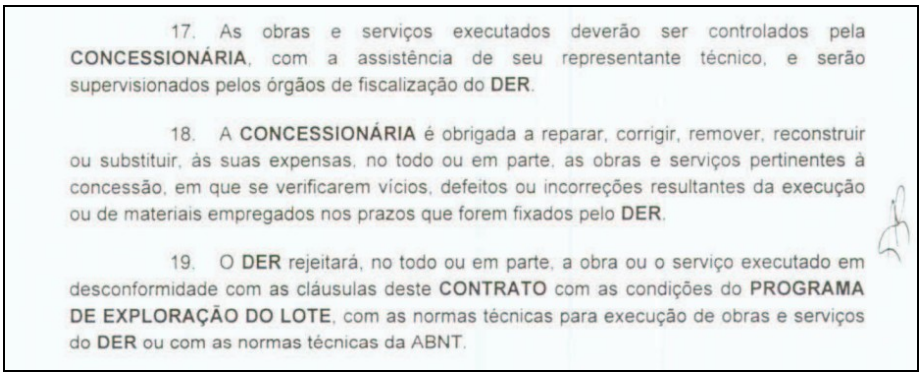
Diante desse esclarecimento, percebe-se que é inócua a observação trazida pela defesa relatando que o protocolo nº 15.267.061-3, quando enviado aos peticionantes, não era instruído com as condições de conforto dos usuários (metodologia IRI), até mesmo porque não é objeto do APA a medição da regularidade longitudinal.

Acrescentam os agentes, ainda em relação ao protocolo nº 15.267.061-3, nos exatos termos do PER – item 1.1.4.4, que ao longo do período de concessão, as condições de macro rugosidade e atrito longitudinal especificadas para a fase de dosagem seriam verificadas somente três meses após a liberação ao tráfego, a partir da construção dos novos pavimentos e/ou da primeira restauração dos pavimentos existentes e, anualmente, a verificação das condições de aderência seria procedida pelo emprego de equipamentos de grande produtividade, que permitam a estimativa dos coeficientes de atrito transversal ou longitudinal. A verificação anual das condições de aderência procedida por meio do emprego de equipamentos de grande produtividade foi regulada pelo DER apenas em 2016, por meio da Ordem de Serviço n.º 008/2016-DER/DG (item xxi).

Desnecessário repetir o que já foi esclarecido acima, mas relembrando da conduta omissiva dos agentes, a dúvida gerada pela fiscalização da S.R. Campos Gerais tem relação com a adoção, pela concessionária, de uma solução de pavimento que estava visivelmente em desconformidade com o PER, e que alertava para a possibilidade de adequação da obra, que ainda estava em execução.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Assim, a verificação pontual de altura de areia (HS) foi utilizada para embasar o questionamento da fiscalização quanto à aceitação ou não daquela solução que, naquele momento, poderia atender ao estabelecido na Cláusula LXV, itens 17 a 19, do Contrato nº 75/96, reproduzido na imagem a seguir:



17. As obras e serviços executados deverão ser controlados pela **CONCESSIONÁRIA**, com a assistência de seu representante técnico, e serão supervisionados pelos órgãos de fiscalização do **DER**.

18. A **CONCESSIONÁRIA** é obrigada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no todo ou em parte, as obras e serviços pertinentes à concessão, em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados nos prazos que forem fixados pelo **DER**.

19. O **DER** rejeitará, no todo ou em parte, a obra ou o serviço executado em desconformidade com as cláusulas deste **CONTRATO** com as condições do **PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DO LOTE**, com as normas técnicas para execução de obras e serviços do **DER** ou com as normas técnicas da ABNT.

A execução de obra em desconformidade com as cláusulas do contrato era exatamente a situação em curso, e a fiscalização solicitou esclarecimentos quanto à realização de obra em andamento, a tempo de exigir correções. No entanto, a CCPR/DO/DER-PR omitiu-se em solucionar a questão, permitindo tacitamente a continuidade da infração por parte da concessionária, e transferindo a responsabilidade pela decisão para a fiscalização de campo. A CCPR/DO/DER-PR deveria ter tomado atitude diversa do que fez, e proporcionado uma resposta objetiva à fiscalização da S.R. Campos Gerais.

Os agentes afirmam que na data em que o protocolo nº 15.267.061-3, cadastrado em 29/06/2018, chegou ao conhecimento da CCPR, as intervenções relacionadas à manutenção da BR-373, km 171+800 ao km 183+500, ainda estavam em andamento, sendo que o material anexado correspondia ao dia da execução, desconsiderando o prazo de três meses previsto no PER. Portanto, não poderia ensejar a eventual aplicação de sanções naquele momento (item xxii).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Em relação a esse ponto, cabe esclarecer que, ainda que naquela data não fosse possível a aplicação de penalidade, caberia aos agentes notificar a Concessionária para regularizar as intervenções, conforme o previsto no PER. Porém, além de não terem procedido dessa forma, também não houve a aplicação de penalidades após o decurso dos três meses, quando já era cabível.

O peticionante Roberto Abagge dos Santos alega que atuou na CCPR até a data de 26/09/2018, razão pela qual não teve a oportunidade de acompanhar os demais ensaios que foram realizados, tampouco lhe foi cientificado se a solução de pavimentação que estava sendo aplicada estaria causando desconforto aos usuários da rodovia. Além disso, o Sr. Roberto, na qualidade de Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários empreendeu todos os esforços necessários, dentro de suas obrigações legais dispostas no Decreto nº 4.475/2005. Dessa forma, além de não haver qualquer ofensa à norma legal, o caso em apreço se caracteriza como inexigibilidade de conduta diversa (item xxiii).

Porém, a questão de o Sr. Roberto não ter sido cientificado acerca do desconforto aos usuários, causado pela solução de pavimentação que estava sendo aplicada, não é relevante para o presente processo. O objeto do APA é justamente o fato de o agente ter sido expressamente cientificado do descumprimento do PER quanto aos limites de macro e micro rugosidade. O desconforto causado aos usuários, em especial pelo excesso de ruído percebido no interior dos veículos, foi apontado como efeito da condição identificada.

Também não há que se falar em inexigilidade de conduta diversa, como pretende o agente. O Sr. Roberto emitiu a Informação nº 942/2018, constante do protocolo 15.267.061-3, demonstrando ter conhecimento de que haviam sido constatados valores superiores aos especificados no PER nos ensaios de mancha de areia realizados em serviços de manutenção da BR 373.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

No entanto, em vez de adotar as medidas cabíveis em relação à concessionária pelo descumprimento do PER, considerou que a “excepcionalidade” das medições de HS do trecho em questão se referiam à utilização de Tratamento Superficial com Cimento Asfáltico de Petróleo e que, por este motivo, estaria propondo para apreciação do Diretor Geral do DER uma alteração do PER, para que tais valores não se limitassem aos parâmetros do contrato, fato que até o momento não se concretizou.

Dessa forma, em que pese ter conhecimento da irregularidade, bem como o dever de fiscalizar o contrato, deixou de agir no sentido de orientar pelo cumprimento dos padrões contratuais vigentes (PER item 1.1.4.4), e pela aplicação de sanções pertinentes ao caso (Cláusula LVII, item 6.e, do contrato 075/1997), e, uma vez possuindo conhecimentos técnicos de engenharia e das especificações e exigências contratuais envolvidas nesta questão, sua conduta configura cometimento de erro grosseiro.

Os agentes aduzem, ainda, que não poderiam, naquele momento e dentro de suas competências legais, prestarem orientação no sentido de se aplicar sanções à concessionária com os documentos que instruíam até então o protocolo, por expressa previsão no PER de que o referido ensaio deveria ser realizado somente após 3 (três) meses da liberação ao tráfego na rodovia (item xxiv). Os agentes também alegam que autuação (auto de infração) em desconformidade com o PER levaria à sua improcedência, pois os documentos carreados ao protocolo não permitiam que os peticionantes agissem de maneira diversa (item xxv).

Em relação a essa alegação, já foi esclarecido acima que, ainda que naquela data não fosse possível a aplicação de penalidade, caberia aos agentes notificar a Concessionária para regularizar as intervenções, conforme o previsto no PER. Porém, além de não terem procedido dessa forma, também não houve a aplicação de penalidades após o decurso dos três meses, quando já era cabível.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Quanto às normas de pavimentação aplicáveis

Os agentes impugnam a utilização das Normas do DNIT 031/2006-ES e 035/2018-ES, pois somente são aplicadas a Concreto Asfáltico e Microrrevestimento Asfáltico, respectivamente, não se aplicando aos Tratamentos Superficiais, que possuem norma própria, Norma 147/2012-ES, que não estabelece parâmetros para as condições de segurança a seram avaliadas pelo valor de altura de areia (item xxvi).

No entanto, o PER determina que os parâmetros estabelecidos (HS entre 0,6 cm e 1,2 cm) devem ser obedecidos para a camada de rolamento das rodovias, não importando qual a solução de pavimentação utilizada. De acordo com o item 1.1.4.4: "(...) especificam-se as seguintes condições mínimas para as misturas betuminosas destinadas à camada de rolamento, (...)" (não está sublinhado no original).

Então, não prospera a pretensão da defesa de impugnar o uso das referidas normas, porque elas servem para medir a altura de areia para qualquer pavimento, e o dispositivo que preconiza os limites a serem cumpridos é o PER.

Quanto à aplicação da LINDB

Os agentes alegam que, de acordo com a Lei nº 13.655/2018 (LINDB), o dolo ou erro grosseiro ou culpa grave deve ser comprovada no julgamento das contas para aplicação de sanção, sendo que os peticionantes não se enquadram em nenhuma hipótese de responsabilização pessoal pelos atos praticados, pois não se enquadram na gravidade passível de sanção, tampouco geraram danos para a Administração Pública (item xxvii).

Porém, ao contrário do que afirmam os agentes, restou devidamente comprovado que, em que pese terem conhecimento da irregularidade, bem como o dever de fiscalizar o contrato, deixaram de agir no sentido de orientar pelo cumprimento dos padrões contratuais vigentes (PER item 1.1.4.4), e pela

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

aplicação de sanções pertinentes ao caso (Cláusula LVII, item 6.e, do contrato 075/1997), e, uma vez possuindo conhecimentos técnicos de engenharia e das especificações e exigências contratuais envolvidas nesta questão, sua conduta configura cometimento de erro grosseiro.

Os agentes afirmam que não se eximiram de adotar providências quando a situação foi enviada pelo muticitado protocolo. Acrescentam que os documentos e subsídios que instruíram o protocolo foram analisados e despachados conforme previsão legal e contratual. E que não possuíam outros documentos na instrução do protocolo, de forma que não lhes era possível conduta diversa (item xxviii).

A afirmação dos agentes não prospera. Cabe esclarecer novamente que era sim possível conduta diversa. A conduta esperada dos responsáveis pela fiscalização do contrato era justamente orientar que fosse exigido da Concessionária o cumprimento das disposições contratuais vigentes.

Também alegam que não foram responsáveis pelo eventual arquivamento do protocolo ou os atos contínuos de sua tramitação. A informação era expressa de que a solução aumentaria a segurança, mas tal situação não tem o condão de afastar eventual aplicação de penalidade à concessionária, mas tão somente de ser debatido e analisado previamente o tema, especialmente dentre as funções regimentais dos peticionantes: a) Diretor de Operações; e b) Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários (item xxix).

No entanto, embora não tenham sido responsáveis pelo arquivamento do protocolo, ao emitirem a Informação nº 942/2018 sem orientar objetivamente a SR Norte e Campos Gerais com relação à aplicação das normas vigentes do PER, foram responsáveis pelos atos que sucederam à Informação. Além disso, apesar de terem sinalizado que iriam propor para apreciação do Diretor Geral do DER uma alteração do PER, não comprovaram que efetivamente providenciaram essa proposição.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Com essa conduta, acabaram gerando à SR Norte e Campos Gerais a falsa impressão de que haveria alteração do PER, regularizando a atuação da Concessionária.

Os agentes ainda afirmam que emitiram opinião técnica e legal, baseada em expressa previsão no PER. E deixaram claro que para atendimento da solução, deveria ser analisada eventual alteração do PER, sem que isso isentasse a concessionária de atendimento aos outros requisitos do PER, que não eram objeto do protocolo (item xxx).

Porém, não se pode considerar que a opinião dos agentes foi baseada em expressa previsão do PER. Até porque os próprios agentes declaram que iriam sugerir mudança nos parâmetros previstos no PER.

Por fim, requerem os agentes que a interpretação de normas sobre gestão pública seja pautada na ótica do gestor, ou seja, considerando os obstáculos, dificuldades reais e exigências das políticas públicas daquela matéria, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público (item xxxi).

Não se vislumbra, especificamente em relação à conduta dos agentes, obstáculos ou dificuldades reais que pudessem justificar a falta de orientação objetiva com relação a critérios definidos expressamente no PER, bem como em relação às sanções cabíveis, pois eles possuíam atribuições funcionais e posições hierárquicas e todo o assessoramento técnico do DER necessárias e suficientes para a realização de seus atos e tomada de decisões.

Diante da análise de todas as argumentações trazidas pelos agentes em sua defesa, esta Unidade Técnica mantém sua conclusão de que houve conduta omissiva, configurando erro grosseiro, pois eles poderiam ter adotado conduta diversa, caso cumprissem sua obrigação de orientar objetivamente a fiscalização na solução do problema. Ainda mais, não encaminharam a proposição de alteração do PER ao Diretor Geral, e devolveram o processo à S.R. Campos Gerais, sem qualquer orientação, deixando

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> para os fiscais a decisão quanto à aceitação ou não da irregularidade visualizada em campo.
>
> Vale acrescentar que a conduta omissiva praticada pelos agentes, referente ao Protocolo nº 15.267.061-3 teve repercussão na interpretação dos limites de macro rugosidade a serem empregados nos demais trechos citados nesta TCE, uma vez que abriu o precedente para resolução similar em qualquer outro trecho no qual estivesse sendo aplicado o mesmo tipo de revestimento pela concessionária. (Grifos no original.)

Por fim, eis a análise sobre a resposta do DER (Instrução 17/22, peça 63):

> Quanto à manifestação apresentada pelo DER, juntamente com os outros dois agentes, cabe esclarecer que a defesa de Roberto Abbage dos Santos repete todos os argumentos já relacionados e debatidos no item 2.2 desta peça, não havendo comentários adicionais que possam modificar a opinião desta Unidade Técnica.
>
> Em relação à defesa de Hamilton Luiz Boing, trata-se de cópia idêntica do texto da peça 39, cujos argumentos já foram discutidos no item 2.1, acima, não havendo comentários adicionais.

Pois bem. Em que pese a inaugural proposta de instauração de tomada de contas extraordinária indique como seu único objeto a irregularidade descrita como “desconformidade dos parâmetros de macro rugosidade (HS) e de micro rugosidade (VRD) para os pavimentos das rodovias BR 277, BR 376 e BR 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, sem aplicação de multas”, entendo que uma adequada apreciação da questão por este Tribunal demanda que esse ponto seja cindido em, pelo menos, dois aspectos.

O primeiro é de caráter técnico, da área de engenharia, e diz respeito à definição dos parâmetros para avaliação das condições de aderência e de atrito das rodovias aplicáveis ao tempo dos fatos, ou seja, a partir de junho de 2018.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

O segundo aspecto, por sua vez, consiste na omissão, propriamente dita, dos agentes do DER que, segundo a inspetoria, não promoveram medidas sancionatórias contra a contratada, após terem sido cientificados da desconformidade dos parâmetros dos pavimentos das rodovias.

A análise dos autos, notadamente das peças de defesa, revela que a principal discussão a respeito do primeiro dos tópicos acima delimitados consiste em definir se a Ordem de Serviço n.º 008/2016-DER/DG, de 15/06/2016, tornou inaplicável o Programa de Exploração Rodoviária (PER), relativamente às condições especificadas para a seleção e a dosagem de misturas betuminosas do revestimento da pista de rolamento, com a finalidade de que a aderência fosse a melhor possível, garantindo a segurança do usuário. Tais condições são as seguintes: condições de macro-rugosidade asseguradas por valor de "altura de areia" (HS) na faixa de 0,60 a 1,20 mm; condições de atrito longitudinal, avaliadas através do "pêndulo britânico", expressas por "valor de resistência à derrapagem" situado no intervalo 47 a 75 (item 1.1.4.4 do PER).

Em síntese, a 3ª Inspetoria de Controle Externo sustenta que o PER se manteve sempre aplicável e que a referida ordem de serviço do DER apenas adicionou um novo índice, denominado IFI (*International Friction Index* ou Índice Internacional de Atrito/Derrapagem), para avaliação das condições de atrito e de derrapagem nas rodovias, sem afastar os parâmetros estabelecidos no PER.

Os agentes do DER que figuram como parte no feito, por sua vez, defendem que as regras do PER eram, conforme previa a própria normativa, provisórias, vigorando até a superveniência de normas editadas pelo DER – no caso, a referida Ordem de Serviço n.º 008/2016-DER/DG.

Previamente à autuação da presente tomada de contas extraordinária, esse tema foi objeto específico do Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) n.º 13947, diverso daquele que deu origem ao presente expediente (APA n.º 14820).

Aquele procedimento analisou o achado "A Ordem de Serviço nº 008/2016/DG/DER-PR está em desacordo com as normas técnicas pertinentes" e foi

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

concluído anteriormente à proposição desta tomada de contas, tendo resultado na expedição das seguintes orientações técnicas (peça 10):

> Diante dos resultados de medições de macro e micro textura que consideram apenas os valores de IFI previstos na OS nº 008/2016, sem observar os limites estabelecidos pelo contrato e pelas normas do DNIT, distorcem a realidade das condições de segurança à derrapagem dos pavimentos, em desacordo com o contido no Programa de Exploração Rodoviária – PER, item 1.1.4.4, na Norma DNIT 031/2006 ES, na Norma DNIT 035/2018 ES, na Norma ASTM E 1960 7 (2015) e na Publicação IPR 720/2006 – DNIT (Págs. 107 a 109), o que ocorreu em razão de utilização equivocada do texto contido no manual do DNIT, orienta-se ao DER que:
>
> a) adote medidas efetivas para que as obras e os serviços de pavimentação das rodovias concessionadas atendam aos parâmetros fixados no Programa de Exploração Rodoviária – PER para a avaliação das condições de aderência e atrito dos pavimentos, que são o Valor de Resistência à Derrapagem (VRD) e a Altura de Areia (HS), aplicando, no caso de descumprimento dos parâmetros contratuais, as sanções pertinentes;
>
> b) considere aceitáveis os índices de IFI “Ótimo” e “Bom” somente se os parâmetros de VRD e de HS satisfaçam as condições estabelecidas no item 1.1.4.4, para o mesmo segmento em análise;
>
> c) Não se abstenha de verificar, por amostragem, o atendimento aos parâmetros de VRD e de HS nos pavimentos das rodovias concessionadas, a qualquer tempo ou quando a leitura dos relatórios de condições de aderência sugerirem indícios de medições discrepantes de micro e macrorrugosidade, obtidas com equipamentos de grande produtividade;
>
> d) Utilize versões atualizadas das normas ASTM, sempre que for necessário harmonizar os valores obtidos com a utilização de equipamentos de grande produtividade com os valores

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> que seriam obtidos com a utilização de equipamentos estáticos previstos no PER, para as condições de aderência.

Essas orientações pautaram-se na seguinte análise técnica, elaborada pela 3ª ICE no segundo semestre de 2020, compreendendo já a resposta do DER no procedimento (peça 10):

> Da análise da manifestação do auditado, conclui-se que a CCPR:
>
> Não discorda do Apontamento Preliminar de Auditoria nº 13947, em especial que o índice IFI, introduzido por meio da OS nº 008/2016, não substitui os parâmetros estabelecidos no PER para a avaliação das condições de aderência e de atrito dos pavimentos, que são o Valor de Resistência à Derrapagem (VRD) e a Altura de Areia (HS), que devem continuar a ser observados;
>
> Entende que, em que pese o fato de as concessionárias terem optado por utilizar apenas os resultados do IFI, utilizando-se apenas da tabela encartada na OS nº 008/2016, isso não elimina a necessidade de atendimento dos demais parâmetros estabelecidos no PER, que tratam do mesmo assunto, que são os limites para o "Valor de Resistência à Derrapagem - VRD" e a "Altura de Areia – HS";
>
> E conclui que tal Ordem de Serviço "traz condições as quais, em princípio, prejudicam a perfeita interpretação/execução do contrato", e informa que a CCPR dará início a estudos visando a sua revisão ou sua revogação, se necessário.
>
> Por outro lado, ficou esclarecido que a OS nº 008/2016 não revogou os parâmetros estabelecidos no PER, para o mesmo tema. De fato, é esperado que a combinação dos índices de VRD e de HS, caso se encontrem nos intervalos estabelecidos pelo PER, conduzam à obtenção de índices de IFI entre "Ótimo" e "Bom", como determina a ordem de serviço. No entanto, o contrário não é verdadeiro. É possível que a obtenção de índices de IFI tidos como "Ótimo" ou "Bom" sejam fruto da combinação de leituras de VRD e de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> HS fora dos limites determinados pelo PER, e que não satisfaçam as condições de segurança à derrapagem estabelecidas em contrato. Em outras palavras, a obtenção de IFI classificado como "Ótimo ou bom" não significa necessariamente que existe o atendimento às condições de atrito e aderência que confiram a segurança à derrapagem estabelecida em contrato.
>
> Portanto, é possível a utilização da OS nº 008/2016, desde que continuem sendo obedecidos os demais parâmetros constantes do PER, necessariamente.
>
> Então, diante da resposta trazida pela CCPR/DER-PR, esta equipe de auditoria conclui que existe concordância quanto ao apontamento levantado e que a entidade se manifesta favoravelmente à harmonização do problema, por adequação da interpretação da referida Ordem de Serviço ou mesmo por sua revogação, caso necessário, com vistas a garantir a correta atendimento dos padrões estabelecidos em contrato.

Note-se que a própria resposta apresentada pelo DER no APA n.º 13947 manifestou entendimento convergente ao da inspetoria (peça 64).

A 3ª ICE apresenta uma análise acurada da questão em sua Instrução 17/22 (peça 63), já transcrita nesta fundamentação. Destaco os excertos a seguir:

> Ou seja, em 1996 foram especificados provisoriamente, no PER, parâmetros de macro-rugosidade (medida por altura de areia – HS) e de atrito longitudinal (medido por pêndulo britânico – VRD), até que se oficializassem normas nacionais ou do DER para esses índices. No entanto, o DNIT estabeleceu tais parâmetros na sua norma DNIT 031/2006 ES[17], de forma que os parâmetros de HS e VRD já não eram mais provisórios desde 2006.
>
> [...]

[17] d) Condições de segurança
O revestimento de concreto asfáltico acabado deve apresentar Valores de Resistência à Derrapagem – VDR ≥ 45 quando medido com o Pêndulo Britânico (ASTM E 303) e Altura de Areia – 1,20mm ≥ HS≥ 0,60mm (NF P-98-216-7).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> Então, as condições de macro-rugosidade e atrito longitudinal (HS e VRD) especificadas para a fase de dosagem deveriam ser verificadas pelos mesmos procedimentos (altura de areia e Pêndulo Britânico) na pista, após três meses da entrega de cada obra, mediante plano de amostragem a ser aprovado pelo DER/PR. Isto não foi feito pelo DER/PR.
>
> E restava ainda a regulação do emprego de equipamentos de medição de grande produtividade para verificação anual, o que, segundo o DER/PR, teria sido resolvido somente em 2016, por meio da OS nº 008/2016-DG.
>
> Portanto, há equívoco da defesa ao acreditar que seriam provisórios os parâmetros de HS e VRD, e igual equívoco em supor que a regulação do uso de equipamentos de grande produtividade (para estimativa de coeficiente de atrito transversal e longitudinal), viria a revogar os parâmetros de altura de areia e de resistência a derrapagem. Isto porque são coisas diferentes. Existem os parâmetros de HS e VRD, que podem ser medidos pontualmente (na aprovação das misturas asfálticas e 3 meses após a entrega) por métodos de altura de areia e de Pêndulo Britânico; e existem as estimativas anuais desses mesmos parâmetros a serem obtidas por meio de equipamentos de grande produtividade. A obtenção dessas estimativas anuais foi regulada, com exclusividade para as concessões rodoviárias do Paraná, pelo DER/PR, por meio da OS nº 008/2006, em que pesem suas deficiências já discutidas no APA 13947 (peça 10 – Anexo 7).

Para além da extensa exposição de razões técnicas contidas na instrução (bem como no APA 13947), enfatizo que a irregularidade em questão tem relação direta com a garantia da vida e da sua segurança dos usuários das rodovias. O item 1.1.4.4. do PER dispõe expressamente sobre *condições de segurança do usuário*. Também por essa razão, entendo que a interpretação das normas em tela que se mostra mais adequada, ou seja, tendente ao resguardo dos direitos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

fundamentais dos indivíduos envolvidos, neste caso, é aquela defendida pela 3ª ICE, na medida em que afasta a desconsideração dos parâmetros previstos no PER.

Assim, considero que, com efeito, os parâmetros previstos no PER eram aplicáveis ao tempo dos fatos, como sustenta a peça inicial. Portanto, havia, de fato, uma situação de irregularidade, constatada à época, em junho de 2018.

Resulta dessa conclusão, inclusive, a pertinência da proposta da 3ª Inspetoria no sentido de "Determinar ao DER/PR que efetue a aplicação das sanções previstas em contrato e exija a reparação das pistas de modo a cumprir as especificações fixadas no PER, e em conformidade com os demais parâmetros nele previstos". Evidentemente, as providências a serem adotadas pelo DER, tendentes à adoção das medidas corretivas e punitivas, deverão se dar mediante processo administrativo apropriado, observado o devido processo legal.

Resta apreciar, na sequência, o segundo ponto em que, a meu ver, se desdobra o objeto da presente tomada de contas extraordinária, ou seja, a omissão, propriamente dita, dos agentes do DER que, segundo a inspetoria, não promoveram medidas sancionatórias contra a contratada, após terem sido cientificados da desconformidade dos parâmetros dos pavimentos das rodovias.

Para o fim de racionalização da apreciação desse ponto, observo primeiramente que a própria inspetoria proponente da tomada de contas extraordinária, após a apreciação das defesas, concluiu, diversamente do seu entendimento inicial, não ter se configurado a responsabilidade do gerente de Obras e Serviços da Superintendência Regional dos Campos Gerais (fiscal do contrato do Lote 5) e do superintendente regional dos Campos Gerais – srs. Ramirez Colodel Figueiredo Pereira e Hamilton Luiz Boing, respectivamente –, por considerar que não incorreram em erro grosseiro, a despeito de não terem adotado providências eficazes tendentes à penalização da contratada em função da falha na execução contratual.

Segundo a unidade,

> No caso em tela e diante da defesa destes agentes e do contido na peça 37, e nas contradições de interpretação quanto

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> ao uso da OS nº 008/2016-DG existentes no DER/PR[18], a resposta enviada pela CCPR/DO/DER-PR não continha solução ou comando objetivo que pudesse orientar os agentes na aplicação ou não de sanções, o que se constitui em obstáculo ou dificuldade para a tomada de decisão por parte da fiscalização. (Instrução 17/22-3ICE, peça 63, p. 15)

As ponderações da 3ª Inspetoria sobre a questão me parecem pertinentes e suficientes, de modo que entendo desnecessário me alongar na apreciação das condutas dos aludidos agentes, especificamente.

Por outro lado, o segmento técnico mantém a sua proposta de responsabilização do diretor de Operações e do Coordenador de Concessões e Pedagiamento Rodoviário, nomeadamente os srs. Amauri Medeiros Cavalcanti e Roberto Abagge dos Santos, com sua penalização por meio de multa administrativa.

Com efeito, tais agentes praticaram omissão que configura irregularidade, ensejando a penalização proposta.

Conforme já demonstrado, as regras do PER a respeito das condições de atrito e aderência das pistas eram aplicáveis ao tempo dos fatos.

O Protocolo n.º 15.267.061-3 (peça 7) demonstra que o coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários e o diretor de Operações tiveram ciência da inobservância de tais regras, mas não tomaram qualquer providência, corretiva ou punitiva, a respeito do fato, sobre o qual o sr. Roberto Abagge dos Santos teceu, na ocasião, as seguintes considerações (Informação 942/2018, peça 7 destes autos, p. 9), com as quais o sr. Amauri Medeiros Cavalcanti anuiu:

> Os pavimentos com texturas porosas referem-se a Camadas Porosas de Atrito, com índice de vazios de até 25%, onde os ensaios de mancha de areia fornecem valores acima de 1,20 mm, conforme citado no PER, mas em nosso entendimento, a

[18] Informação nº 1.490/2019, página 2, do Anexo 5: “Tal combinação permite que, mesmo que algum dos dois parâmetros individualmente não se enquadre nos índices previstos, em conjunto atendam o referido índice”. E Informação nº 1.377/2020, página 2, Anexo da presente Instrução: “considera-se a referida Ordem de Serviço, como um procedimento de avaliação paralelo aos critérios já estabelecidos no PER, (...), os quais permaneceram com seus métodos avaliativos, devendo sempre atender os resultados preconizados no PER”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> excepcionalidade acima, se refere também ao tratamento superficial com cimento asfáltico de petróleo, que voltou a ser empregado no meio rodoviário, após o advento de novos equipamentos, que é o caso em questão, tanto é que **estamos propondo para apreciação do Sr. Diretor Geral, alteração no PER**, não se limitando em seu valor superior o ensaio de mancha de areia, para atender e possibilitar o emprego de revestimentos, que venham a beneficiar o usuário. (Grifo nosso)

Não está demonstrado nos autos que a mencionada proposta de alteração do PER tenha sido apresentada ao diretor geral do DER ou mesmo que a sua elaboração tenha sido iniciada, por iniciativa dos agentes em questão.

A única medida adotada foi o envio, para conhecimento, das considerações acima transcritas em resposta à Superintendência Regional dos Campos Gerais, que informara a inconformidade à Coordenadoria de Concessão e Pedágios Rodoviários (CCPR). Ou seja, houve apenas um *feedback*, mas não a emissão de uma orientação ou a adoção de providências, de qualquer tipo, visando agir sobre a situação constatada.

Está claramente caracterizada, portanto, a omissão noticiada pela 3ª Inspetoria de Controle Externo por meio desta tomada de contas. Destaque-se que, como bem observa o segmento técnico, competia à Coordenadoria de Concessões e Pedágios Rodoviários "a orientação às Superintendências Regionais nos serviços de concessões e pedágios", conforme previsão expressa no art. 39, III, do Decreto nº 4.475 de 14/02/2005.

Os argumentos de defesa, por sua vez, não prosperam.

Os agentes se manifestaram no expediente específico do DER sobre o tema (Protocolo n.º 15.267.061-3, à peça 7) em 02/07/2018, por meio da Informação 942/2018, e permaneceram nos respectivos cargos até 26/09/2018 (Roberto) e 04/10/2018 (Amauri), segundo informações contidas na própria peça de defesa (peça 37). Não há nos autos qualquer elemento que leve à conclusão de que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

esse tempo foi insuficiente para provocar a adoção das medidas corretivas ou punitivas devidas.

O fato de o Ofício 0832/2018 do Consórcio Esteio-Conspel afirmar "Que as condições observadas nos ensaios, muito embora estejam acima das previstas no PER, oferecem melhores condições de segurança aos usuários traduzidos pelo aumento das condições de aderência pneumático-pavimento" (peça 7, p. 3) não afasta a irregularidade ora apreciada. Era necessário, no mínimo, que essa justificativa fosse objeto de análise técnica pelo DER, a fim de que, na sequência, os agentes competentes decidissem acerca da efetiva realização de modificações no PER (ou de sua interpretação) ou no contrato, conforme se mostrasse necessário.

A defesa argumenta, ainda, que a manifestação, acima transcrita, de Roberto e Amauri se baseou nos seguintes motivos:

> a) expressa excepcionalidade do PER;
>
> b) segurança dos usuários;
>
> c) o trecho da BR-373 está inserido no perímetro urbano de Ponta Grossa (Avenida Souza Naves);
>
> d) existem uma grande quantidade de acessos à rodovia pelas propriedades lindeiras (frenagens e paradas bruscas);
>
> e) intensa circulação de pedestres ou ciclistas (aderência, frenagens e paradas bruscas);
>
> f) presença de lombadas e cruzamentos em nível da rodovia (aderência, frenagens e paradas bruscas); e
>
> g) elevado índice de acidentes nesse trecho. (Peça 37, p. 8-9)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Primeiramente, chama atenção o fato de que a Informação 942/2018 não discorre sobre nenhum desses aspectos. Ou seja, trata-se de motivação que, *a posteriori*, foi apresentada a fim de justificar a conduta dos agentes.

O item “a” refere-se à aplicabilidade do PER, já abordada anteriormente nesta fundamentação. Ademais, a Informação 942/2018 afirma que seria proposta ao diretor geral do DER a alteração do PER. Ora, se o PER já não fosse aplicável, esse trecho da informação não faria qualquer sentido, o que confirma que os signatários da informação tinham plena compreensão de que a inconformidade existia.

Quanto aos demais aspectos listados pela defesa, deveriam ter sido, como exposto anteriormente, devidamente explicitados e tecnicamente analisados em procedimento próprio do DER, a fim de que as medidas cabíveis fossem adotadas na sequência. O mesmo raciocínio se aplica às alegações de defesa a respeito da adoção de diferentes soluções técnicas em outras concessões. Sem a correspondente análise técnica, tornam-se argumentos que carecem de embasamento.

A afirmação, contida na peça de defesa, de que “enquanto os PETICIONANTES a) Diretor de Operações - 04/10/2018; e b) Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários - 26/09/2018 ocupavam seus cargos, o protocolo nº 15.267.061-3 não retornou com novas informações quanto ao acompanhamento das condições de conforto e segurança do trecho” (peça 37, p. 9) não merece acolhimento, porquanto inexiste comprovação de que essas novas informações tenham sido solicitadas pelos agentes.

As alegações de defesa acerca da manutenção das condições de conforto da via, por sua vez, em nada modificam a análise sobre a irregularidade que é objeto do feito, relativa essencialmente ao descumprimento do PER e à omissão dos agentes competentes após a ciência desse fato. Como destaca a inspetoria,

> O objeto do APA é justamente o fato de o agente ter sido expressamente cientificado do descumprimento do PER quanto aos limites de macro e micro rugosidade. O desconforto causado aos usuários, em especial pelo excesso

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

> de ruído percebido no interior dos veículos, foi apontado como efeito da condição identificada. (Peça 63, p. 33)

A discussão promovida pela defesa acerca da aplicabilidade, ao caso, de normas do DNIT mencionadas pela 3ª Inspetoria também não tem qualquer efeito sobre a caracterização da irregularidade ou sobre a delimitação de responsabilidades, porquanto os parâmetros a serem adotados, indicados na presente tomada de contas, estavam explicita, direta e nominalmente fixados no PER.

As alegações de defesa acerca da inexistência de erro grosseiro e da impossibilidade adoção de conduta diversa também não prosperam. Conforme demonstra o Protocolo n.º 15.267.061-3 (peça 7), a irregularidade na execução das obras foi devidamente comunicada aos agentes, os quais, por sua vez, afirmaram que estavam propondo ao diretor geral do DER a alteração do PER, providência esta que não foi comprovada nos presentes autos. O fato de o coordenador da CCPR e o diretor de Operações entenderem haver razões técnicas que *eventualmente* permitissem ao diretor geral alterar o PER ou fixar uma interpretação acerca de sua aplicação não justifica que eles próprios tenham deixado de agir, face à comunicação de uma inconformidade técnica na execução contratual à luz dos parâmetros existentes; pelo contrário, torna patente que era necessário que a Administração se debruçasse sobre o fato e tomasse uma decisão adequada sobre a questão posta, o que não foi feito.

Note-se que a atuação do coordenador da CCPR e do diretor de Operações não pode ser equiparada àquela do gerente de Obras e Serviços da Superintendência Regional dos Campos Gerais (fiscal do contrato do Lote 5) e do superintendente regional dos Campos Gerais. Ramirez Colodel Figueiredo Pereira e Hamilton Luiz Boing, ainda que tenham se limitado a reproduzir, no Ofício n.º 956/2018 – C.C.P. – Campos Gerais, o que já havia constado do Ofício n.º 0832/2018 do Consórcio Esteio-Conspel, deram andamento ao expediente que versava sobre a inconformidade, consignando que cabia à CCPR orientar a superintendência regional sobre “possíveis intervenções no sentido de” adequar as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

obras “aos padrões previstos no PER” (peça 7, p. 2). Roberto Abbage dos Santos e Amauri Medeiros Cavalcanti, por sua vez, registraram que estavam propondo ao diretor geral a alteração do PER, o que não se demonstrou, como já explicitado.

No mais, adoto como razões de decidir a manifestação técnica consubstanciada na Instrução n.º 17/22 da 3ª Inspetoria de Controle Externo, que analisou, com propriedade e minudência, o objeto da tomada de contas, inclusive à luz das razões de defesa apresentadas.

Por fim, observo que a 3ª ICE propôs o encaminhamento de cópias dos autos ao Ministério Público Estadual – aduzindo que as irregularidades apontadas podem, em tese, configurar atos de improbidade administrativa –, bem como (a) à Comissão formada para o recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná, (b) à Controladoria Geral do Estado do Paraná (CGE), (c) ao Ministério da Infraestrutura do Governo Federal, (d) à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura e fiscalização da execução dos contratos de Concessão rodoviária, (e) à Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), responsável pelo estudo técnico e modelagem das novas concessões rodoviárias, e (f) à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SEINFRAROD) do TCU.

Considerando que, em tese, o conteúdo dos presentes autos pode ser pertinente à atuação dessas instâncias, acolho a proposta do segmento técnico.

Diante do exposto, **VOTO**:

I. Pela procedência da tomada de contas extraordinária, para julgar **irregulares** as contas que são objeto do feito, referentes a aspecto específico da execução do Contrato n.º 075/1997, firmado entre o Estado do Paraná (por meio do Departamento de Estradas de Rodagem) e a Concessionária de Rodovias do Lote 05 – PR S/A., no âmbito do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná, com fundamento nos artigos 15, § 2º,[19] e 16, inciso III, alínea “b”,[20] da Lei

[19] Art. 15. A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.
[...]
§ 2 º Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio, julga regulares, regulares com ressalva ou irregulares as contas.
[20] Art. 16. As contas serão julgadas:
[...]
III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Complementar Estadual 113/2005, em razão da caracterização do achado de fiscalização "desconformidade dos parâmetros de macro rugosidade (HS) e de micro rugosidade (VRD) para os pavimentos das rodovias BR 277, BR 376 e BR 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, sem aplicação de multas".

II. Por **determinar** ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), na pessoa de seu representante legal, com fundamento no artigo 1º, inciso X,[21] da Lei Complementar Estadual 113/2005, que adote, no prazo de **30 (trinta) dias**, as providências com vistas à:

a) Reparação das pistas, de modo a cumprir as especificações fixadas no Programa de Exploração Rodoviária (PER) e em conformidade com os demais parâmetros nele previstos;

b) Aplicação das sanções devidas, previstas em contrato.

III. Pela aplicação da **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual 113/2005,[22] individualmente a **Amauri Medeiros Cavalcanti** e a **Roberto Abbage dos Santos**.

IV. Pela inclusão de **Amauri Medeiros Cavalcanti** e **Roberto Abbage dos Santos** na **lista dos responsáveis com contas irregulares**, com fundamento no artigo 170 da Lei Complementar Estadual 113/2005.[23]

V. Por dar **ciência** da presente decisão à 5ª Inspetoria de Controle Externo, atualmente incumbida da fiscalização do DER, conforme Portaria 380/23 deste Tribunal.

VI. Pela **comunicação** desta decisão aos seguintes, conferindo-lhes acesso à integra dos autos digitais, para as providências que considerarem devidas:

[...]
b) infração à norma legal ou regulamentar;

[21] Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:
[...]
X – assinar prazo de até (30) trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

[22] Art. 87 [...]
[...]
g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

[23] Art. 170. O Tribunal enviará, nos prazos previstos em legislação específica, no Regimento Interno e em Resoluções, ao Tribunal Regional Eleitoral, a lista contendo o nome dos responsáveis, cujas contas houverem sido julgadas irregulares, em decisão transitada em julgado, para fins de declaração de inelegibilidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

a) Ministério Público Estadual;

b) Comissão formada para o recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná;

c) Controladoria Geral do Estado do Paraná (CGE);

d) Ministério da Infraestrutura do Governo Federal;

e) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

f) Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL),

g) Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SEINFRAROD) do TCU.

VII. Pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão, sem prejuízo às atribuições da inspetoria competente para o monitoramento da determinação ora proferida.

3 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária proposta pela 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE), decorrente dos trabalhos de fiscalização das atividades do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER/PR), em razão de desconformidades dos parâmetros de macro (método altura média da mancha de areia, *Hauter au Sable* – HS) e microrrugosidade (método valor de resistência à derrapagem – VRD) para os pavimentos das rodovias BR-277, BR-376 e BR-373, entre Curitiba e a região de Ponta Grossa, sem que tenham sido aplicadas multas contratuais às concessionárias por parte do DER/PR, situação que contraria o disposto no Programa de Exploração Rodoviária (PER), item 1.1.4.4, e nas Normas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) 031/2006-ES e 035/2018- ES, bem como o item 6, “e”, da Cláusula LVII, do Contrato n. 075/1997.

Segundo a 3ª ICE, “[d]esde o início dos trabalhos, constatações visuais já apresentavam fortes indícios de existir desconformidade em relação a estes parâmetros em grandes extensões das rodovias [...]”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Da análise das informações fornecidas pelo DER/PR, ficou evidenciado que os limites estabelecidos pelo PER foram descumpridos sem a devida aplicação de sanção pela autarquia em desfavor da concessionária.

O leito rodoviário das rodovias BR-277, BR-376 e BR-373 é elemento constitutivo dos bens públicos que foram transferidos pela União ao estado do Paraná mediante o Convênio 006/96.

Nesse instrumento, consta o dever de reverter à União, ao final do período de vigência da transferência, todos os bens com a devida conformidade de condições e características técnicas. As impropriedades na qualidade do pavimento têm potencial de repercutir em lesão ao erário estadual.

A obrigação pela manutenção da conformidade técnica das pistas de rolamento, dever das concessionárias sob fiscalização do Estado, foi descumprida diante da leniente fiscalização, resultando na necessidade de se restabelecer a qualidade básica do leito rodoviário, seja com recursos próprios da Administração, seja por meio de exigência em desfavor das concessionárias da época.

Em qualquer caso, **há potencial prejuízo ao erário, que só pode ser considerado sanado após a devida apuração e reparação**.

Desse modo, a 3ª ICE propôs o julgamento das contas dos agentes como irregulares, com a aplicação de multa administrativa, nos termos do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/2005, a expedição da determinação ao DER/PR para que aplicasse as sanções contratuais e exigisse a reparação das pistas e a comunicação do inteiro teor do processo à Comissão de recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná, à Controladoria-Geral do Estado, ao Ministério da Infraestrutura, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SEINFRAROD) do Tribunal de Contas da União (TCU).

O Relator propôs voto pela procedência da tomada de contas extraordinária, acolhendo a proposta da unidade técnica. Entretanto, para o adequado exercício da competência do art. 75, II, da Constituição do Estado do Paraná, proponho determinações adicionais a fim de apurar o dano ao erário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

Desse modo, **divirjo** do voto do relator para, acolhendo o seu inteiro teor, **propor acréscimos**, nos termos da fundamentação a seguir.

Considerando que incumbe ao Estado do Paraná, nos termos do Convênio 006/96 firmado com a União, a conservação dos bens patrimoniais conforme a Cláusula Quarta, item 1, do instrumento, sob pena de indenizações, na forma da Cláusula Décima-Segunda, § 1º, que resultariam em prejuízo ao erário estadual, concluo que o modo adequado para a continuidade da fiscalização a respeito dessas irregularidades deve ser a **instauração de tomada de contas extraordinária**.

O procedimento deve ter o Estado do Paraná e a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística (SEIL) como interessados, além dos titulares da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística (SEIL) do período: José Richa Filho (1º/01/2015 a 06/04/2018); Abelardo Luiz Lupion Mello (17/04/2018 a 31/12/2018); João Luiz Zampieri (1º/01/2019 a 03/02/2019); Sandro Alex Cruz de Oliveira (04/02/2019 a 31/03/2022 e atual secretário desde 12/04/2023); e Fernando Furiatti Sabóia (1º/04/2022 a 12/04/2023).

O marco inicial dos atos irregulares, 15 de junho de 2016, é a data da edição, pelo DER/PR, da Ordem de Serviço 008/2016, da qual, nos termos do Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) n. 13947 da 3ª ICE, emana a impropriedade que enseja lesão ao erário concretizada nas obras com índices subnormais realizadas pela concessionária de rodovias no final de 2018.

Também devem ser incluídas como interessadas na tomada de contas extraordinária a ser instaurada a concessionária CCR RodoNorte (CCR RDN), CNPJ 02.221.531/0001-30 e sua controladora CCR S.A., CNPJ 02.846.056/0001-97, beneficiadas pela impropriedade relativa aos serviços prestados que produziram resultados subnormais.

Por fim, deve integrar o polo dos interessados o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR) e seus diretores no período, Nelson Leal Junior (11/01/2013 a 22/02/2018, que também foi o signatário da Ordem de Serviço 008/2016); Paulo Montes Luz (22/02/2018 a 19/04/2018); Paulo Tadeu Dziedricki

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

(19/04/2018 a 02/01/2019); João Alfredo Zampieri (02/01/2019 a 21/08/2019); e Fernando Furiatti Saboia (atual diretor desde 21/08/2019).

A responsabilidade do Estado do Paraná, da SEIL e do DER/PR bem como dos secretários de Estado e diretores-gerais decorre da má-gestão do patrimônio público imobiliário sob a tutela direta ou indireta desses administradores.

A citação dos agentes se destina a assegurar a ampla defesa e o contraditório na atividade de apuração da ocorrência de culpa pessoal por ação ou omissão, da culpa decorrente da escolha de prepostos sem a adequada qualificação para as funções e da insuficiente fiscalização da atividade administrativa dos subordinados e das concessionárias e, ainda, por erro grosseiro ou dolo.

A tomada de contas extraordinária tem o escopo de apurar o dano e atribuir a devida responsabilidade pela reparação dos atos ilegais e antieconômicos dos quais resultaram o dano, conforme art. 236, IV, do Regimento Interno do TCE-PR.

Uma vez que a presente tomada de contas extraordinária (n. 120900/21) se encontra instruída, com a devida delimitação da responsabilidade e das sanções pessoais decorrentes das irregularidades apuradas, proponho que seja julgada nos termos do voto do relator, com o acréscimo da determinação de que seja instaurada nova tomada de contas extraordinária para apuração complementar.

Nesses termos, **VOTO** para acrescentar ao dispositivo a determinação de abertura da tomada de contas extraordinária com a finalidade específica de apurar o dano ao erário decorrente da ineficiência das obras rodoviárias, irregularidade constatada no presente feito.

A tomada de contas extraordinária a ser instaurada incluirá, como interessados, o **ESTADO DO PARANÁ**, a **SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA (SEIL)** e os titulares no período, **JOSÉ RICHA FILHO** (1º/01/2015 a 06/04/2018); **ABELARDO LUIZ LUPION MELLO** (17/04/2018 a 31/12/2018); **JOÃO LUIZ ZAMPIERI** (1º/01/2019 a 03/02/2019); **SANDRO ALEX CRUZ DE OLIVEIRA** (04/02/2019 a 31/03/2022 e atual secretário desde 12/04/2023); e **FERNANDO FURIATTI SABÓIA** (1º/04/2022 a 12/04/2023); o **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER/PR)**; e seus diretores no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

período, **NELSON LEAL JUNIOR** (11/01/2013 a 22/02/2018); **PAULO MONTES LUZ** (22/02/2018 a 19/04/2018); **PAULO TADEU DZIEDRICKI** (19/04/2018 a 02/01/2019); **JOÃO ALFREDO ZAMPIERI** (02/01/2019 a 21/08/2019); e **FERNANDO FURIATTI SABOIA** (atual diretor desde 21/08/2019); e a concessionária **CCR RodoNorte (CCR RDN)**, CNPJ 02.221.531/0001-30; e sua controladora **CCR S.A.**, CNPJ 02.846.056/0001-97, beneficiadas pela impropriedade.

Nos termos do entendimento exposto pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares durante o julgamento que deu origem ao Acórdão 1.919/23 – Prejulgado 26, a fim de que não ocorra prejuízo à fiscalização, proponho que a instauração do novo processo ocorra imediatamente, sem aguardar o trânsito em julgado do presente acórdão, com vistas a garantir a eficiência da instrução.

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 maioria absoluta, em:

I. Dar procedência da tomada de contas extraordinária, para julgar **irregulares** as contas que são objeto do feito, referentes a aspecto específico da execução do Contrato n.º 075/1997, firmado entre o Estado do Paraná (por meio do Departamento de Estradas de Rodagem) e a Concessionária de Rodovias do Lote 05 – PR S/A., no âmbito do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná, com fundamento nos artigos 15, § 2º, e 16, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão da caracterização do achado de fiscalização “desconformidade dos parâmetros de macro rugosidade (HS) e de micro rugosidade (VRD) para os pavimentos das rodovias BR 277, BR 376 e BR 373, entre Curitiba e região de Ponta Grossa, sem aplicação de multas”;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

II. **determinar** ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), na pessoa de seu representante legal, com fundamento no artigo 1º, inciso X, da Lei Complementar Estadual 113/2005, que adote, no prazo de **30 (trinta) dias**, as providências com vistas à:

a) Reparação das pistas, de modo a cumprir as especificações fixadas no Programa de Exploração Rodoviária (PER) e em conformidade com os demais parâmetros nele previstos;

b) Aplicação das sanções devidas, previstas em contrato.

III. aplicar a **multa administrativa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual 113/2005, individualmente a **Amauri Medeiros Cavalcanti** e a **Roberto Abbage dos Santos**;

IV. pela inclusão de **Amauri Medeiros Cavalcanti** e **Roberto Abbage dos Santos** na **lista dos responsáveis com contas irregulares**, com fundamento no artigo 170 da Lei Complementar Estadual 113/2005;

V. dar **ciência** da presente decisão à 5ª Inspetoria de Controle Externo, atualmente incumbida da fiscalização do DER, conforme Portaria 380/23 deste Tribunal;

VI. **comunicar** esta decisão aos seguintes, conferindo-lhes acesso à integra dos autos digitais, para as providências que considerarem devidas:

a) Ministério Público Estadual;

b) Comissão formada para o recebimento das Concessões Rodoviárias do Paraná;

c) Controladoria Geral do Estado do Paraná (CGE);

d) Ministério da Infraestrutura do Governo Federal;

e) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

f) Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL),

g) Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SEINFRAROD) do TCU.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.9EXO

VII. encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências atinentes à execução da decisão, sem prejuízo às atribuições da inspetoria competente para o monitoramento da determinação ora proferida.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA (vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA não acompanhou o voto do Relator (vencido).

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

Plenário Virtual, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

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.EBFB.9EXO