TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	382736/24
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
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 SUBSTITUTO LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

ACÓRDÃO Nº 3928/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Pavimentação asfáltica. Omissão em fiscalização. Argumentos já ponderados na decisão recorrida. Razões recursais não mitigam a conclusão alcançada. Pelo conhecimento e não provimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto por AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI e ROBERTO ABAGGE DOS SANTOS (peça 86) em face do Acórdão nº. 2556/2023 – Tribunal Pleno (peça 68), objeto de Embargos de Declaração rejeitados por meio do Acórdão nº 1025/2024 – Tribunal Pleno (peças 82).

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar a revisão pelo Plenário deste Tribunal de decisão por ele proferida em sede de Tomada de Contas Extraordinária, na forma definida no artigo 484 do Regimento Interno[1], recebido conforme Despacho nº 736/24 – GCILB (Peça 87).

A decisão ora questionada, no que concerne aos recorrentes, deu-se nos seguintes termos:

[1] Art. 484. Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras, ou por ele próprio nas hipóteses dos incisos II, III, IV, VI e XXXV, do art. 5º, e do parágrafo único do art. 466. (Redação dada pela Resolução n° 95/2022, sendo aplicável, apenas, aos processos de prestação de contas anuais dos Chefes de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros de 2022 e seguintes.)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

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”; [...]

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.

Em apertada síntese alegam os recorrentes que:

Não se eximiram de adotar providências quando conheceram da situação. 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.

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.

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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

A Coordenadoria de Gestão Estadual com base no artigo 175-J e artigo 262, parágrafo 5º, manifestou-se pela necessidade de instrução pela inspetoria responsável pela fiscalização (Peça 94).

Considerando que a 3ª Inspetoria de Controle Externo se encontra inativa no biênio 2023/2024, em razão do exercício da Presidência deste Tribunal pelo Conselheiro Superintendente, os autos foram remetidos à Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF (Peça 95), que mediante Instrução nº 6/24 (Peça 96), a CGF se pronunciou pela manutenção da decisão recorrida.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se no mesmo sentido via Parecer nº 741/24 – 6PC (Peça 98).

II. FUNDAMENTAÇÃO

O presente recurso não comporta provimento.

As sanções impostas aos recorrentes derivam das conclusões técnicas em sede de fiscalização realizada pela 3ª Inspetoria de Controle Externo deste Tribunal (peças 2-11), na forma transcrita na decisão recorrida:

> 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.

O relatório de fiscalização delineia a atuação dos ora recorrentes como ocupantes dos cargos de Diretor de Operações e Coordenador de Concessão e Pedágios Rodoviários e a omissão à vista de irregularidade constatada quanto aos parâmetros contratuais exigidos no Programa de Exploração Rodoviária - PER.

Os argumentos dos recorrentes, já ponderados na decisão recorrida, em síntese, confirmam a desconformidade apontada pela inspetoria, mas sustentam comunicação à direção geral da entidade acerca da possibilidade de os parâmetros

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

detectados, conquanto divergentes dos previstos no PER, serem hábeis a oferecer mais segurança pela ampliação de aderência, demandando alteração do PER, sendo que o protocolo não teria retornado com a decisão da direção geral.

Instada a se manifestar quanto à defesa apresentada pelos ora recorrentes, a inspetoria responsável pela fiscalização concluiu pela necessidade de sanção, cumprindo destacar os seguintes trechos (Peça 63):

> 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 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

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 página 10 do Protocolo nº 15.267.061-3 (Anexo 4 – peça 7). Posteriormente, a S.R. NORTE encaminha para a S.R. Campos Gerais. [...]

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 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. [...]

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

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.

Por outro lado, o presente recurso, em resumo, sustenta o seguinte:

> De início, aponta-se que a informação n.º 942/2018 levou em consideração a opinião técnica emitida pelo Ofício n.º 0832/2018 emitida pelo Consórcio Esteio-Conspel Supervisão, 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". [...]
>
> Com efeito, os Recorrentes entenderam que a solução adotada nos serviços executados na 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 – tendo em vista que mais SEGURO AOS USUÁRIOS. [...]
>
> Prosseguindo, nos termos da redação 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 3 (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 através do emprego de equipamentos de grande produtividade, que permitam a estimativa dos coeficientes de atrito transversal ou longitudinal. [...]
>
> Portanto, os ensaios constantes no referido protocolo foram realizados antes do prazo estabelecido no PER, situação que não poderia ensejar a eventual aplicação de sanções à Concessionária. [...]
>
> Verifica-se, com devido respeito, que o dolo ou erro grosseiro ou culpa grave não restou comprovado. Isso porque a Lei nº 13.655/2018 (LINDB) trouxe importantes avanços em relação à responsabilização pessoal de agentes públicos, aplicável ao caso em debate.

Percebe-se que as informações trazidas pelos recorrentes na esfera recursal se referem aos mesmos argumentos avaliados na decisão inicial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

Especificamente sobre o citado prazo de 3 meses para aferição das condições de macro-rugosidade e atrito longitudinal, a unidade técnica esclareceu na Peça 63:

> 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).
>
> 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.

As condutas atribuídas aos senhores ROBERTO ABAGGE DOS SANTOS e AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, que fundamentaram a aplicação de sanções, foram descritas, respectivamente, nas fls. 18 e 19 da Peça 3. As informações e documentos anexados nos autos comprovaram a ocorrência e foram adequadas para embasar a decisão ora questionada.

Os próprios recorrentes confirmam que tiveram ciência de que os 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, estavam divergentes do Programa de Exploração Rodoviária – PER (peças 37, 71 e 86).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

Contudo, não se conformam com a tese adotada pelo Acórdão recorrido que os parâmetros do PER eram aplicáveis à época dos fatos e não foram afastados pela Ordem de Serviço nº 008/2016/DG/DER-PR ou por alguma interpretação particular.

A partir disso, os recorrentes somente repisaram argumentação exaustivamente debatida no feito e não lograram demonstrar qualquer providência efetiva para afastar a inconsistência identificada, seja para solicitar as correções contratuais à empresa correlata, seja para a confirmação de viabilidade de alteração no PER, seja para comprovar a adoção de providências.

Dessa forma, está demonstrado que os recorrentes ocupavam os cargos de direção à época em que tomaram conhecimento da irregularidade e, embora tivessem condições e obrigação de adotarem providências para a correção necessária, não o fizeram.

Igualmente, ao contrário do que alegam os recorrentes, esse cenário evidenciado nos autos denota o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para imposição de sanção.

Afinal, estava claro o descumprimento do parâmetro fixado no Programa de Exploração Rodoviário – PER e os agentes detinham meios para adoção das medidas cabíveis, assim como o dever legal de fazê-lo em razão das obrigações afetas aos cargos que ocupavam.

III. VOTO

Pelo exposto, voto pelo conhecimento presente recurso de revista, tendo em vista o cumprimento dos requisitos legais de admissibilidade, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente a decisão recorrida.

Após o trânsito em julgado desta decisão, pela expedição dos autos à Diretoria de Protocolo para que a Tomada de Contas Extraordinária n. 120900/21 passe a figurar como principal e, em seguida, pelo encaminhamento ao Relator da decisão originária, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do parágrafo 3º do Artigo 32 do Regimento.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.P9ON

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA, por unanimidade, em:

Conhecer o presente recurso de revista, tendo em vista o cumprimento dos requisitos legais de admissibilidade, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente a decisão recorrida.

Após o trânsito em julgado desta decisão, pela expedição dos autos à Diretoria de Protocolo para que a Tomada de Contas Extraordinária n. 120900/21 passe a figurar como principal e, em seguida, pelo encaminhamento ao Relator da decisão originária, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, autoridade competente para presidir a execução, nos termos do parágrafo 3º do Artigo 32 do Regimento.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 27 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária nº 39.

LIVIO FABIANO SOTERO COSTA
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.EBFD.P9ON