



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 298769/21

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, CONSORCIO ENEFER-ENGEVIX - LESTE, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, ELUANI DE LOURDES SNEGE, ENEFER CONSULTORIA PROJETOS LTDA, ENGEVIX ENGENHARIA E PROJETOS S/A, FERNANDO FURIATTI SABOIA, GILBERTO PEREIRA LOYOLA, JEFFERSON KUSTER, JOSE PEDRO WEINAND, LIDIA ANDREJEWSKI FARHAT, NELSON FARHAT (FALECIDO(A) EM 2021), NELSON LEAL JÚNIOR, PAULO MONTES LUZ, PAULO ROBERTO MELANI, PAULO TADEU DZIEDRICKI, TAISA FARHAT, TATIANA FARHAT, THAYANA FARHAT

ADVOGADO / PROCURADOR ACACIO CORREA FILHO, ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANGELA BITTENCOURT CORDEIRO, ANTONIO RENATO HOINSKI, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, EDSON LUIZ AMARAL, ESTÊVÃO LOURENÇO CORRÊA, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, JOÃO EURICO KOERNER, JOAO RICARDO BORBA GONCALVES, LORENZO FINARDI, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA LUCIA SANCHES, WILLIAM MACEIRA GOMES

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3882/24 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Acórdão que concluiu pela irregularidade da realização de pagamentos considerando verbas relativas a assistência médica não repassadas aos colaboradores do consórcio contratado e das empresas que o compõem, com ressarcimento de valores, multas administrativas e envio de cópia ao Ministério Público Estadual (Achado E da Comunicação de Irregularidade). Ausência de novos argumentos em sede recursal. **Voto divergente pelo não provimento** dos recursos nessa parte, com a consequente manutenção da irregularidade do respectivo achado e das penalidades correspondentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo **provimento parcial** nos demais pontos, acompanhando o Relator.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (Relator originário)

Trata-se de Recursos de Revista interpostos por Consórcio ENEFER-ENGEVIX - LESTE, ENEFER Consultoria, Projetos Ltda. e ENGEVIX Engenharia e Projetos S/A (peças 323 a 332), e por Amauri Medeiros Cavalcanti, Gilberto Pereira Loyola, Jefferson Kuster, José Pedro Weinand, Espólio de Nelson Farhat, Nelson Leal Junior, Paulo Montes Luz e Paulo Roberto Melani (peças 349 e 350), em face do Acórdão n.º 780/21-STP (peça 315), assim ementado:

Tomada de Contas Extraordinária. Licitação e execução de contrato. Contratação pelo consórcio contratado e pelas empresas consorciadas de colaboradores com vínculo de parentesco com servidores do órgão contratante. Realização de pagamentos considerando verbas relativas a assistência médica não repassadas aos colaboradores do consórcio contratado e das empresas que o compõem. **Pela irregularidade das contas**, com ressarcimento de valores, multas administrativas e envio de cópia ao Ministério Público Estadual. Critérios subjetivos de julgamento para a atribuição das notas técnicas e sem peso adequado para a atribuição das notas de preços. Pela **irregularidade**, sem aplicação de sanções, em virtude do reconhecimento da prescrição da pretensão sancionatória. Realização de pagamentos considerando alíquotas de PIS e COFINS superiores às em que o Consórcio contratado efetivamente incidiu. Ausência de comprovação de dano ao erário decorrente. Pela aposição de **ressalva**. Ausência de comprovação de sobrepreço no item “custos indiretos”. Pela **improcedência**, sem prejuízo da expedição de recomendação. Pela **revogação de medida cautelar** anteriormente expedida. (destaques no original)

Em face do aludido *decisum* foram opostos Embargos de Declaração, aos quais foi negado provimento (Acórdão n.º 1465/21-STP).

Os primeiros recorrentes se insurgiram especificamente em relação ao Achado E, referente à realização de pagamentos a título de assistência médica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sem que as respectivas verbas fossem repassadas aos colaboradores do consórcio contratado e das empresas que o compõem.

Alegaram que houve o respectivo pagamento mediante a realização de “serviços de medicina do trabalho, exames admissionais, demissionais e afins” e que a decisão guerreada se equivoca ao considerar que estes serviços médicos ocupacionais não poderiam ser enquadrados como “assistência médica” pelo fato de constituírem uma obrigação legal da empresa, e não uma utilidade voltada a promover um benefício a seus colaboradores.

A fim de lastrear seu raciocínio, sustentaram, de início, que o instrumento convocatório não previa o detalhamento dos encargos sociais, e que, portanto, “o Consórcio recorrente agiu na mais absoluta boa-fé e transparência na medida em que detalhou todos os encargos sociais sem que houvesse essa exigência no edital [...]”.

Acrescentaram que não houve apontamento similar em relação às propostas de preço apresentadas pelos consórcios Esteio-Conspel, Dalcon-Afirma e Engefoto-Unidec (cujas contratações foram objeto dos processos n.º 792847/18, 793460/18 e 792898/18) pelo fato de não terem detalhado a composição da taxa destinada aos encargos sociais, mesmo que tenham contemplado um percentual superior àquele apresentado pelo consórcio recorrente.

Aduziram também que não tem amparo a conclusão vertida na decisão combatida no sentido de que o Consórcio recorrente deveria ter apresentado proposta nos mesmos moldes que o Consórcio Dalcon-Afirma, ou seja, com o campo alusivo ao encargo complementar referente a assistência médica zerado, já que, conforme mencionado acima, a proposta tida por paradigma na verdade não detalhou os encargos sociais, “logo, não há em sua proposta o item ‘assistência médica’, nem nenhum outro item relativo aos encargos sociais”.

Alegaram, ainda, que “essa informação do detalhamento de onde retirou a douta 4ª Inspeção veio de uma resposta do DER-PR [...], cuja taxa para os encargos sociais era de 82,00%”, sendo que, na verdade, nenhum consórcio apresentou essa taxa, todas as taxas eram de 87,42%, cuja composição é desconhecida, já que não teriam localizado o detalhamento em nenhum lugar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para além dos pontos acima, defenderam que não se deve confundir encargos complementares com encargos adicionais. Expuseram que, segundo o DNIT, aqueles primeiros “são necessários à execução dos serviços e para a garantia da segurança do trabalhador e do empregador, estando divididos em alimentação, transporte, ferramentas manuais, equipamentos de proteção individual e exames médicos admissionais, periódicos e demissionais”, enquanto os últimos “são caracterizados como benefícios a que fazem jus os trabalhadores, em função de determinações específicas de acordos ou convenções coletivas de trabalho”.

Em consequência, sustentaram que a assistência médica prevista como encargo complementar não poderia ser enquadrada como um “plano de saúde” em prol de seus colaboradores.

Defenderam, então, a sua boa-fé, considerando que, além da questão conceitual mencionada acima, o edital não detalhou a composição dos encargos sociais.

Por fim, na eventualidade de não acolhimento das razões acima, pugnaram pela possibilidade de compensação dos valores recebidos a título de “assistência médica” com aqueles despendidos a maior com “auxílio alimentação”, eis que teriam superado “os custos previstos na proposta de preço”.

Era o que cabia relatar quanto ao recurso apresentado por CONSÓRCIO ENEFER-ENGEVIX - LESTE, ENEFER CONSULTORIA, PROJETOS LTDA. e ENGEVIX ENGENHARIA E PROJETOS S/A.

Os recorrentes Amauri Medeiros Cavalcanti, Gilberto Pereira Loyola, Jefferson Kuster, José Pedro Weinand, Espólio de Nelson Farhat, Nelson Leal Junior, Paulo Montes Luz e Paulo Roberto Melani alegaram, de início, que o senhor Paulo Montes Luz permaneceu no cargo de Diretor-Geral pelo período de 2 meses, tempo insuficiente para adoção de qualquer medida tendente a sanar as impropriedades detectadas, devendo, portanto, ser afastada a sua responsabilização.

Em relação ao Achado A - Descumprimento do Decreto Estadual nº 26/2015 quanto à vedação do nepotismo no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, as razões de reforma alusivas ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

senhor Nelson Leal Junior se referem, basicamente, ao suposto fato de, enquanto ex-Diretor Geral, ter adotado “efetivas providências para coibir qualquer prática vedada pelo DECRETO ESTADUAL 26/2015”.

Em relação ao senhor Jefferson Kuster, alegou-se que o contrato objeto dos autos já estava vigente quando da edição do Decreto violado; que não tinha parente seu em situação de nepotismo; que o DER-PR possui servidores por todo o Estado, “não sendo possível ao Recorrente analisar todos os trabalhadores de todas as CONTRATADAS”; que a responsabilidade pelas contratações dos trabalhadores deve recair sobre as empresas contratadas; que de todo modo a equipe da contratada não poderia ser por ele alterada subitamente, tratando-se de atividade essencial, não sendo possível a sua adequação ao aludido Decreto; que não agiu com dolo ou culpa grave.

No que se refere ao Achado B - Licitação Tipo Técnica e Preço – critérios técnicos subjetivos de escolha da melhor proposta e peso insignificante para a parte referente ao menor preço, os recorrentes se insurgiram, num primeiro momento, contra o fato de este Tribunal ter inscrito o nome dos recorrentes no rol de agentes com contas irregulares, embora tenha reconhecido a prescrição da pretensão punitiva.

Defenderam que “a prescrição não se limita as supostas multas individuais dos PETICIONANTES, mas também quanto a inscrição dos mesmos no rol de agentes com contas julgadas irregularidades e o suposto danos ao erário”.

No mérito, alegaram que não houve contrariedade ou ofensa à norma legal, “não havendo qualquer ato ou cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”, e que “o critério de julgamento foi definido objetivamente”, sendo que o “peso de cada nota é de caráter discricionário, não sendo possível que tal situação gere aplicação infração a norma legal, pois não existe na legislação de regência algo que vede tal situação”.

Quanto ao Achado E – Descumprimento contratual (por parte do consórcio) referente ao não pagamento de assistência médica aos seus funcionários, os recorrentes Amauri Medeiros Cavalcanti, Paulo Montes Luz, Gilberto Pereira Loyola e Jefferson Kuster sustentaram que, embora tenham tido suas contas julgadas irregulares e sofrido a imposição de multa, na verdade teriam agido em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conformidade com o contrato, com a Lei n.º 8.666/93, com a Consolidação das Leis Trabalhistas e com a Convenção Coletiva de Trabalho aplicável.

Expuseram que a previsão editalícia e contratual se referia à assistência médica voltada à saúde ocupacional e medicina do trabalho, e que “pensar na impossibilidade de precificação da responsabilidade das consultas e exames, seria diretamente aumentar o risco da Administração Pública frente a demandas trabalhistas”.

Além disso, defenderam que “não é possível vincular todas as rubricas com aquelas realmente praticadas pelas empresas”, tratando-se de um risco assumido pela contratada.

Concluíram que a procedência do achado só seria possível caso a contratada não tivesse executado o objeto contratual ou em qualidade/quantidade inferior.

Ao final, na hipótese de não acolhimento dos argumentos acima, pugnaram pela aplicação do artigo 28 da LINDB.

Sobreveio petição voltada à regularização da representação processual do Espólio de Nelson Farhat (peças 354 a 360).

Os presentes Recursos foram recebidos por meio do Despacho n.º 1287/21-GCIZL (peça 365).

O feito foi submetido à análise técnica (Informação n.º 92/21-4ICE, peça 372).

Em relação ao Achado A, a 4ª Inspeção de Controle Externo acompanhou a tese recursal no sentido de que o senhor Paulo Montes Luz não deveria ser responsabilizado, já que permaneceu por menos de 2 meses no cargo de Diretor-Geral, não possuindo tempo suficiente para adoção de qualquer providência.

De outro vértice, não acolheu a tentativa de exclusão da responsabilidade do senhor Nelson Leal Junior pelo suposto de fato de que nas contratações seguintes teriam sido corrigidas as ofensas ao Decreto n.º 26/2015, já que foi observado o seu descumprimento durante toda a vigência do contrato objeto dos autos, ou seja, de 06/09/2012 a 10/12/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às teses recursais apresentadas pelo senhor Jefferson Kuster, a unidade esclareceu que sua responsabilidade decorre do fato de ter sido o gerente do contrato, ou seja, era seu dever velar pela sua adequação às leis e normas.

Passando ao Achado B, a Inspeção expôs seu entendimento de que, uma vez reconhecida a prescrição punitiva, o Tribunal deveria apenas declarar se o achado constitui irregularidade ou não e expedir determinações e/ou recomendações voltadas à sua reincidência, mas que o entendimento do Plenário era de que a inclusão em lista de agentes com contas julgadas irregularidades não constitui sanção e, por isso, não estaria sujeita à incidência da prescrição, devendo ser mantida a decisão recorrida.

Por fim, em relação ao Achado E, reiterou seu posicionamento no sentido de que “a assistência médica traduz um plus aos empregados do contratado (e não meros exames e consultas admissionais e demissionais)”.

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico (Parecer n.º 902/21-4PC, peça 373).

Após ter sido levado a Plenário, o feito foi retirado de pauta e o então relator, Conselheiro Nestor Baptista, determinou o seu sobrestamento até o julgamento do processo de Prejulgado n.º 622233/22 (Despacho n.º 1205/22-GCNB, peça 379).

Por meio da Informação n.º 21/24-4ICE (peça 387), a unidade informa que reviu o seu posicionamento quanto à inclusão dos nomes dos recorrentes em lista de agentes com contas julgadas irregulares, tendo em vista o entendimento adotado no Acórdão n.º 450/24-STP, exarado no âmbito do referido Prejulgado. Assim, encaminhou os autos a este Gabinete para avaliação quanto ao sobrestamento do feito.

Por meio do Despacho n.º 365/24-GCDA (peça 385), o sobrestamento foi mantido até que aquele outro expediente transitasse em julgado.

Certificado o aludido trânsito, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que acompanhou o novo opinativo técnico (Parecer n.º 481/24-6PC, peça 388).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Era o que cabia relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

De início, ratifico o exame de admissibilidade realizado anteriormente.

Antes de adentrar às razões de mérito propriamente ditas, passo ao exame da questão afeta à extensão dos efeitos da prescrição.

Conforme consta, o Acórdão recorrido reconheceu a prescrição da pretensão punitiva quanto ao Achado B, deixando, portanto, de aplicar sanções pecuniárias aos responsáveis.

No entanto, julgou irregulares as contas dos agentes públicos responsáveis por essas falhas, Nelson Farhat, José Pedro Weinand, Amauri Medeiros Cavalcanti, Paulo Roberto Melani e Eluani de Lourdes Snége, e incluiu seus nomes no rol de agentes públicos com contas julgadas irregulares.

Pois bem.

De análise da decisão combatida, nota-se que destoa do deliberado no Acórdão n.º 450/24-STP – o qual possui efeito vinculante, em que foi fixada a seguinte tese: “o reconhecimento da prescrição implica na extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, impedindo o prosseguimento do julgamento e a consequente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares”.

Deve ser dado provimento ao recurso, portanto, quanto a este aspecto, afastando-se o julgamento pela irregularidade do Achado B e a respectiva inclusão dos agentes tidos por responsáveis.

Superada a questão prejudicial acima, analiso as razões de reforma do Achado A.

Quanto à insurgência apresentada pelo senhor Paulo Montes Luz, acompanho os opinativos técnico e ministerial pelo afastamento da sua responsabilidade, diante do exíguo tempo em que permaneceu como Diretor-Geral, não possuindo condições de adotar qualquer conduta diversa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De outro vértice, não merece acolhimento o argumento recursal apresentado pelo senhor Jefferson Kuster, já que não lhe foi imputada responsabilidade por ter nomeado alguém em desacordo com o Decreto n.º 26, tampouco por ter algum parente nessa situação, mas sim por ter sido omissos no seu dever enquanto gerente do contrato.

Constou expressamente da decisão objurgada que o recorrente deixou “de adotar as providências descritas nos §§ 2º e 4º, do art. 4º, do Decreto Estadual nº 26/2015, em especial, para exigir da contratada a apresentação da ‘declaração constante do Anexo II dos trabalhadores, empregados e prepostos vinculados aos serviços e trabalhos desenvolvidos no âmbito da Administração Pública Estadual’, e para fazer cessar a prestação de serviços por familiares de servidores do DER”.

Observa-se que as suas razões recursais não enfrentaram tal fundamento, o qual deve se manter hígido.

Por fim, no que se refere ao Achado E, observo que ambos os recursos de revista caminham no mesmo sentido e pretendem afastar a conclusão vertida na decisão guerreada de que:

[...] a despesa de Assistência Médica está situada no grupo ‘Encargos Complementares’, que contempla Auxílio Alimentação, Vale-Transporte e Seguro Coletivo, de forma a evidenciar que se trata de custo direto (como bem assinalado pela unidade de fiscalização), correspondente à utilidade prevista no art. 458, § 2º, IV, da CLT,26 voltada a promover a saúde e o bem-estar dos empregados mediante fornecimento de consultas médicas, internamento hospitalar, exames laboratoriais e medicamentos, seja diretamente, seja, em regra, através de plano de saúde.

Em outras palavras, o custeio de exames médicos obrigatórios (admissionais, demissionais e periódicos) é um ônus legal inerente à atividade da própria empresa, que não se confunde com o pagamento de assistência médica. [...]

Dentre os fundamentos de reforma, destaco principalmente aquele apresentado por CONSÓRCIO ENEFER-ENGEVIX - LESTE, ENEFER CONSULTORIA, PROJETOS LTDA. e ENGEVIX ENGENHARIA E PROJETOS S/A,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto à distinção entre “encargos complementares” e “encargos adicionais” prevista pelo DNIT.

Consta da Resolução n.º 11/2020 do aludido Departamento que:

Os custos, aqui considerados complementares, são necessários à execução dos serviços e para a garantia da segurança do trabalhador e do empregador, estando divididos em alimentação, transporte, ferramentas manuais, equipamentos de proteção individual e exames médicos admissionais, periódicos e demissionais.

Acrescente-se, ainda, que o SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - elenca como “encargos complementares” os exames médicos. Confira-se:

CAPÍTULO 3 – CÁLCULO DOS ENCARGOS COMPLEMENTARES

3.1 Introdução

Os parâmetros e cálculos utilizados no SINAPI para estabelecer os custos que representam os Encargos Complementares são apresentados neste Capítulo. Os valores vigentes para cada localidade constam do Apêndice deste Livro.

As demonstrações dos cálculos dos encargos complementares para conforme categoria profissional são apresentadas a seguir e o resultado para cada localidade constam consolidados no apêndice, no final desta publicação.

As premissas e valores considerados são calculados para:

- Alimentação;
- Transportes;
- Equipamento de Proteção Individual – EPI;
- Ferramentas;
- Exames médicos;
- Segura de vida;
- Cursos de capacitação

Mais adiante, ao esmiuçar o item, consta que:

3.6 Exames Médicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As empresas são obrigadas a custear exames médicos obrigatórios (admissionais, periódicos e demissionais) de seus empregados, conforme exigência da CLT e regulamentação da NR -7 (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional).

A metodologia empregada para estabelecer o custo unitário dos exames médicos utiliza as tabelas dos SECONCI de cada localidade ou a tabela referencial da AMB – Associação Médica Brasileira. Para definir o número de exames é considerada a rotatividade da mão de obra por localidade (fonte CAGED, também adotada nos Encargos Sociais do SINAPI) e o número de horas efetivamente trabalhadas nesse período.

O custo dos exames médicos pesquisado no mercado é dividido pelas horas efetivamente trabalhadas no período para determinar o custo horário de exames. Na Tabela 3.32 constam como exemplo, os custos com exames em São Paulo.

A partir do exposto, entendo que há dúvida razoável sobre o que deveria integrar o campo “assistência médica”, já que estava inserido dentre os “encargos complementares” na planilha de custos e inexistia outro campo que pudesse melhor recepcionar os custos com exames médicos admissionais, periódicos e demissionais.

Além disso, este relator não localizou nas instruções técnicas constantes dos autos a indicação de nenhuma normativa própria do DER-PR que tenha fixado orientação diversa, se mostrando plenamente admissível a aplicação da definição adotada pelo DNIT.

Para além destes pontos, convém ponderar que, embora a decisão guerreada tenha considerado insatisfatórios os documentos juntados a fim de comprovar o pagamento de valores a título de exames médicos ocupacionais, já que os interessados teriam se limitado a apresentar os respectivos instrumentos contratuais, entendo que tal fato não se mostra suficiente para ensejar a procedência do achado, uma vez que a aludida documentação é um indicativo idôneo da efetiva contratação de tais serviços médicos, sendo que o seu pagamento não foi questionado durante a instrução processual, não constituindo ponto controvertido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, some-se a tudo isso o fato de que a taxa para os encargos sociais (86,29%) ficou abaixo daquela prevista no edital (87,42%).

Diante das razões acima, entendo que deve ser dado provimento aos Recursos de Revista interpostos para o fim de afastar a irregularidade alusiva ao Achado E e as respectivas sanções que haviam sido impostas pela decisão guerreada.

III. VOTO DO CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Diante do exposto, VOTO pelo provimento parcial dos Recursos de Revista interpostos em face do Acórdão n.º 780/21-STP (peça 315), para o fim de:

- i. afastar a responsabilidade do senhor Paulo Montes Luz em relação ao Achado A;
- ii. estender o reconhecimento da prescrição punitiva quanto ao Achado B para o fim de afastar o seu julgamento como irregular e a respectiva inclusão dos responsáveis em lista de agentes com contas julgada irregulares;
- iii. julgar IMPROCEDENTE o Achado E, que trata do descumprimento contratual (por parte do Consórcio) referente ao não pagamento de assistência médica aos seus funcionários, afastando-se todas as penalidades impostas.

Considerando os pontos de provimento acima indicados, mantém-se inalterada a decisão recorrida quanto aos demais, consiste na responsabilização dos agentes Nelson Leal Júnior e Jefferson Kuster quanto ao Achado A; na improcedência do Achado C e na oposição de ressalva ao Achado D.

IV. VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

1. Em que pese a relevante fundamentação constante do voto do Ilustre Relator, Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, apresento, respeitosamente, o presente **voto divergente** unicamente para o fim de acompanhar as manifestações uniformes da 4ª Inspeção de Controle Externo e da 4ª Procuradoria de Contas (respectivamente, Informação nº 92/21 e Parecer nº 902/21, peças 372 e 373), pelo **não provimento** dos Recursos de Revista em relação ao **Achado E** da Comunicação de Irregularidade formulada pela mesma Inspeção, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a consequente manutenção da irregularidade na realização de pagamentos considerando verbas referentes a assistência médica não repassadas aos colaboradores do Consórcio contratado e das empresas que o compõem, conforme decidido pelo Acórdão nº 780/21 – Tribunal Pleno.

De início, cumpre acompanhar o voto condutor pelo **provimento parcial** dos Recursos de Revista no que tange ao afastamento da responsabilidade do Sr. Paulo Montes Luz pelo **Achado A** e à incidência da prescrição da pretensão punitiva quanto ao **Achado B**.

A divergência, portanto, decorre da insuficiência das alegações recursais para reforma da decisão quanto ao **Achado E**.

Constou do voto do ilustre Relator que o principal fundamento de reforma consistiria na distinção entre “encargos complementares” e “encargos adicionais”, prevista na Resolução nº 11/2020 do DNIT, a qual, somada à previsão, pelo SINAPI, de que os “exames médicos” estariam elencados como “encargos complementares”, daria causa a uma *“dúvida razoável sobre o que deveria integrar o campo ‘assistência médica’, já que estava inserido dentre os ‘encargos complementares’ na planilha de custos e inexistia outro campo que pudesse melhor recepcionar os custos com exames médicos admissionais, periódicos e demissionais”*.

De início, convém ressaltar que as razões recursais apresentadas nestes autos pelo Consórcio ENEFER-ENGEVIX – LESTE e pelas empresas que o integram, ENEFER Consultoria, Projetos Ltda. e ENGEVIX Engenharia e Projetos S/A (peça 323), constituem **reprodução quase integral** das razões de Recurso de Revista, complementadas em memorial, apresentadas pelo Consórcio ENGEMIN-ETEL e pelas empresas ENGEMIN Engenharia e Geologia Ltda. e ETEL – Estudos Técnicos Ltda. nos autos da Tomada de Contas Extraordinária nº 743099/18 (peças 353 e 388 daqueles autos), em que foram representados pelos mesmos patronos.

A partir disso, importa rememorar que os mesmos argumentos recursais ora em análise já foram refutados por este Tribunal Pleno naqueles autos, por meio dos Acórdãos nº 1565/21 e nº 2562/21 (este em sede de Embargos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Declaração), de relatoria do Conselheiro Nestor Baptista, **ambos proferidos por unanimidade.**

Da fundamentação do Acórdão nº 1565/21 – Tribunal Pleno, pode-se extrair as seguintes passagens (grifou-se):

A Informação 64/20 da 4ª Inspeção é bastante esclarecedora sobre os fatos e da análise das peças acostadas pode-se concluir que **o Consórcio apresentou proposta onde, expressamente, fez constar despesas com assistência médica.** O que importa dizer que **assumiu tal obrigação de forma contratual,** uma vez que a proposta e seu aceite vinculam as partes envolvidas ao negócio jurídico. Existindo inclusive, norma legal expressa sobre isso, no Art. 54, §1º da Lei Federal 8.666/93.

(...)

(...) **Também não é verdade que assistência médica possa se confundir com a realização de exames de admissão e demissão, conforme disposto no Art. 458, §2º, IV da Consolidação das Leis do Trabalho.**

Neste sentido, bem fundamentou o acórdão recorrido:

“Em outras palavras, **o custeio de exames médicos obrigatórios** (admissionais, demissionais e periódicos) é um ônus legal inerente à atividade da própria empresa, que **não se confunde com o pagamento de assistência médica, consistente na prestação de um benefício aos seus trabalhadores** que, em regra, não é obrigatório, salvo previsão em convenção coletiva.

Assim, como bem colocado pela unidade de fiscalização, caso não desejasse incluir esse benefício em sua proposta, o Consórcio contratado deveria ter seguido o procedimento realizado pelo Consórcio que firmou o Contrato nº 177/2012 (objeto dos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 792898/18), que não previu qualquer percentual para o item “assistência médica” em sua proposta, deixando o respectivo campo “zerado” (conforme reprodução apresentada na fl. 35 da peça 185).”

Dessa forma, é evidente o dano ao erário e sua existência, de forma alguma, poderia caracterizar enriquecimento sem causa da administração.

Quanto à responsabilidade dos gerentes e fiscais do contrato a tese sustentada no recurso resta esvaziada uma vez que estes são responsáveis diretos pela boa execução contratual e como demonstrado amplamente pela Informação nº 64/20, há s (a) **obrigação da empresa de fornecer assistência médica aos funcionários, um vez que se vincula à proposta e restou caracterizado o dano ao erário.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, nada há que se reformar no acórdão recorrido.

Destaca-se da decisão contida no Acórdão nº 2562/21 – Tribunal Pleno, em especial, a demonstração da não incidência da Resolução nº 11/2020 do DNIT, em que os exames médicos ocupacionais constaram no grupo referente aos encargos complementares, ao contrato em exame, vez que celebrado em 2012, muito anteriormente à sua vigência, a que se soma a previsão expressa, no art. 3º da mesma Resolução¹, de sua inaplicabilidade a orçamentos já finalizados.

Ainda nos autos da Tomada de Contas Extraordinária nº 743099/18, as decisões acima referidas foram objeto de Recurso de Revisão interposto pelo Consórcio ENGEMIN-ETEL, cujo provimento foi negado pelo recente Acórdão nº 1273/24 – Tribunal Pleno, proferido na Sessão Ordinária nº 14, de 15 de maio de 2024 (ainda pendente de trânsito em julgado, em razão da interposição de Embargos de Declaração).

Dentre os fundamentos da referida decisão, merece destaque, em especial, o de que nem mesmo a Instrução de Serviço nº 3, de 07/03/2012, do DNIT seria aplicável ao contrato em exame, vez que foi editada posteriormente à formulação da proposta (pois a licitação em tela foi aberta em 10/01/2012), de modo que o recorrente intentou se utilizar de *“entendimento do DNIT que inexistia, formalmente como regra, quando da efetiva formulação da proposta, descabendo, por conseguinte, como justificativa para a sua conduta”*.

Soma-se a isso que sequer a referida regra do DNIT socorreria o Recorrente, tendo em vista que, conforme exposto naquela decisão, ela não possui correlação lógica com a proposta apresentada no certame, pois prevê a divisão dos encargos sociais em cinco grupos (sendo o Grupo E, que contempla consultas e exames médicos, referente aos itens obrigatórios), enquanto a proposta do Recorrente (peça 46) foi disposta em seis grupos, estando a assistência médica no

¹ Art. 3º. Esta Resolução não se aplica aos orçamentos já finalizados ou ainda em fase de elaboração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sexto grupo, de “encargos complementares”, sem indicação de se tratar de despesa “obrigatória”, justamente por não ostentar essa natureza.

Ademais, expôs o voto condutor daquela decisão que o percentual de 1,66% previsto na proposta para a “assistência médica”, sem considerá-la como despesa obrigatória, foi muito superior ao estabelecido pelo DNIT para consultas e exames médicos, de 0,5%, o que também demonstra a inconsistência do argumento de que se trataria de rubrica atinente a encargos sociais obrigatórios.

No caso em exame, observa-se que a proposta do Consórcio ENEFER-ENGEVIX – LESTE previu idêntico percentual de 1,66% a título de “assistência médica” (vide peça 46, fl. 2), também no grupo 2.6, de “encargos complementares”, e sem a indicação de qualquer caráter obrigatório, de modo que se mostram plenamente aplicáveis as conclusões alcançadas pelo Acórdão nº 1273/24 – Tribunal Pleno.

Prosseguindo nesse mesmo raciocínio, cabe ressaltar que a referência ao SINAPI apresentada na fl. 8 do voto do ilustre Relator não se mostra adequada ao caso em exame, pois diz respeito aos exames médicos obrigatórios (admissionais, periódicos e demissionais), enquanto a assistência médica, diversamente, corresponde à utilidade prevista no art. 458, § 2º, IV, da CLT,² voltada a promover a saúde e o bem-estar dos empregados mediante fornecimento de consultas médicas, internamento hospitalar, exames laboratoriais e medicamentos, seja diretamente, seja, em regra, por meio de plano de saúde.

Desse modo, permanecem hígidas as conclusões alcançadas pela decisão recorrida (Acórdão nº 780/21 – Tribunal Pleno), nos seguintes termos:

Em outras palavras, o custeio de exames médicos obrigatórios (admissionais, demissionais e periódicos) é um ônus legal inerente à atividade da própria empresa, que

² Art. 458. Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a habitação, o vestuário ou outras prestações in natura que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado, e, em nenhuma hipótese, será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas.

(...)

§ 2º Para os efeitos previstos neste artigo, não serão consideradas como salário as seguintes utilidades concedidas pelo empregador:

(...)

IV – assistência médica, hospitalar e odontológica, prestada diretamente ou mediante seguro-saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não se confunde com o pagamento de assistência médica, consistente na prestação de um benefício aos seus trabalhadores que, em regra, não é obrigatório, salvo previsão em convenção coletiva.

Assim, como bem colocado pela unidade de fiscalização na Informação nº 78/18, lançada na peça 185 nos autos nº 743099/18, a empresa que não desejasse incluir esse benefício em sua proposta deveria ter seguido o procedimento realizado pelo Consórcio que firmou o Contrato nº 177/2012 (objeto dos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 792898/18), que não previu qualquer percentual para o item “assistência médica” em sua proposta, deixando o respectivo campo “zerado” (conforme reprodução apresentada na fl. 35 da peça 185 daqueles autos).

Outrossim, em que pese o voto do ilustre Relator tenha acolhido a juntada de instrumentos contratuais como indicativo idôneo do pagamento de valores referentes a exames médicos ocupacionais, a decisão recorrida foi expressa ao enfatizar que seu pagamento decorre da desincumbência de um ônus legal inerente à própria atividade empresarial, não se confundindo, portanto, com a assistência médica, de modo que a falta de pagamento desta última aos empregados do Consórcio contratado e das empresas consorciadas produziu dano ao erário equivalente ao percentual de 1,66% previsto na planilha de “encargos e benefícios sociais”, acrescidos da taxa de “remuneração de escritório” incidente, de 10%.

Em última análise, o que se observa é que o Consórcio contratado comprometeu-se à prestação de assistência médica, ainda que não obrigatória, tendo agregado o percentual de 1,66% ao valor da proposta apresentada e, por ocasião da execução do contrato, deixou de prestar essa mesma assistência, sob o pretexto de que ela se limitaria aos exames médicos obrigatórios, de natureza ocupacional (admissionais, demissionais e periódicos), situação essa devidamente desconstituída no decorrer da instrução processual, do que resulta, portanto, o recebimento indevido desse valor.

Por fim, muito embora o voto do ilustre Relator destaque o fato de que a taxa para os encargos sociais (86,29%) ficou abaixo daquela prevista no edital (87,42%), essa constatação, por si só, não afasta a conclusão de que o Consórcio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se vinculou contratualmente a proporcionar o benefício de assistência médica a seus colaboradores, conforme reconheceu o já mencionado Acórdão nº 1273/24 – Tribunal Pleno:

2.1.3. Negativa de vigência ao princípio da isonomia

O recorrente sustenta, ainda, a negativa de vigência ao princípio da isonomia, pois o edital de licitação não previa o detalhamento dos encargos sociais, apenas uma previsão de taxa de 87,42% sobre o preço da equipe técnica, tendo o recorrente apresentado taxa menor, de 86,29%, e as proposta de preços dos CONSÓRCIOS ESTEIO-CONSPTEL, DALCON-AFIRMA E ENGEFOTOUNIDEC, objetos das Tomadas de Contas Extraordinárias n.º 792847/18, 793460/18 e 792898/18, não detalharam os encargos sociais e previram taxa de 87,42%.

Literalmente, ele arguiu que:

“o v. Acórdão recorrido viola o princípio da isonomia ao conferir tratamento diverso em situações idênticas e objeto de contratações idênticas, o que fere diretamente o disposto no art. 3º, caput, da Lei Federal 8666/93, art. 5º, caput, da Constituição Federal e art. 37, XXI, da Constituição Federal e art. 2º, caput, da Lei Federal 9784/1999. A Administração Pública não pode ferir o direito fundamental à igualdade de tratamento pois a lei não concede o chamado poder discricionário no presente caso” (peça 419, fls. 18).

Pela alegação do recorrente, é difícil abstrair onde teria havido quebra da isonomia. Se o próprio recorrente admite que “o edital de concorrência em comento não exigia o detalhamento dos encargos sociais” (peça 419, fls. 16) e **em tendo sido especificada rubrica relativa a “assistência médica” e valorado determinado montante, por *sponte propria* do interessado, cumpria a ele demonstrar que se utilizou do numerário por ele próprio proposto para fazer face aos custos atinentes logicamente àquilo que foi ofertado, eis que se encontrava estritamente vinculado à proposta feita na licitação.** O fato de os outros contratados não terem explicitado o detalhamento dos encargos sociais, isso não representa violação à regra isonômica, eis que deram cumprimento ao vertido no instrumento convocatório.

Também não socorre ao recorrente o fato de ter proposto taxa de encargos sociais mais vantajosa para a Administração do que o verificado por outros consórcios, dado que cabia a cada licitante formular sua própria proposta, não implicando a divergência percentual das taxas qualquer ilicitude.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

(Acórdão nº 1273/24 – Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral, grifou-se)

Assim, levando-se em conta que as mesmas razões recursais apresentadas pelo Consórcio Recorrente e pelas empresas que o integram já foram devidamente apreciadas e afastadas por este Tribunal Pleno por meio dos Acórdãos nº 1565/21 e nº 2562/21, mantidos em sede de Recurso de Revisão pelo Acórdão nº 1273/24, conclui-se que estes devem prevalecer para o efeito de ser mantida a decisão recorrida na parte relativa ao **Achado E**, inclusive em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da estabilidade das decisões deste Tribunal.

Consequentemente, devem ser igualmente preservadas as sanções impostas em decorrência do mencionado **Achado E**, constantes dos itens III.3, VI, VIII e IX, da parte dispositiva do Acórdão nº 780/21 – Tribunal Pleno, assim como o encaminhamento de item XII.

2. Pelo exposto, *divirjo*, respeitosamente, do Ilustre Relator, e VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno negue provimento aos Recursos de Revista em relação ao Achado E.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Dar provimento parcial dos Recursos de Revista interpostos em face do Acórdão n.º 780/21-STP (peça 315), para o fim de:

- i. afastar a responsabilidade do senhor Paulo Montes Luz em relação ao Achado A;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ii. estender o reconhecimento da prescrição punitiva quanto ao Achado B para o fim de afastar o seu julgamento como irregular e a respectiva inclusão dos responsáveis em lista de agentes com contas julgada irregulares;

iii. **Negar provimento aos Recursos de Revista em relação ao Achado E.**

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido), pelo provimento parcial dos Recursos de Revista, o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente