



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 82231/24
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ALEXANDRE CASTRO FERNANDES, ALFREDO DOS SANTOS, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, EDSON LUIZ AMARAL, FERNANDO FURIATTI SABOIA, GILBERTO PEREIRA LOYOLA, GLAUCO TAVARES LUIZ LOBO, JEFFERSON KUSTER, MARIO ANTONIO FARACO, NELSON LEAL JÚNIOR
ADVOGADO / PROCURADOR: ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANGELA BITTENCOURT CORDEIRO, ANTONIO RENATO HOINSKI, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, ATHOS ROMULO CAMPOS DE OLIVEIRA, EDSON LUIZ AMARAL, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, LUCIANO ROCHA WOISKI, MARIA LUCIA SANCHES, YVONE DA SILVA ANDRADE
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 671/24 - Tribunal Pleno

Embargos de Declaração. Recurso de Revista. Concorrência Pública nº 42/2017 DER/DT. Achados 1 - alterações no projeto básico supervenientes à publicação do edital e à abertura das propostas, 2 - insuficiência dos projetos disponibilizados, e 8 - ausência de publicação de orçamento detalhado em seus custos unitários. Alegação de contradição e omissão. Inocorrência. Pelo **não provimento**.

1. Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelos Srs. Amauri Medeiros Cavalcanti, Mario Antonio Faraco, Nelson Leal Junior, Jeferson Kuster, Gilberto Pereira Loyola, Glauco Tavares Luiz Lobo e Alfredo dos Santos (peça nº 287) em face do Acórdão nº 13/24 – Tribunal Pleno (peça nº 283), que negou provimento ao Recurso de Revista interposto diante do Acórdão nº 881/22 – Tribunal Pleno (peça nº 243), que, por sua vez, considerou parcialmente procedente Tomada de Contas Extraordinária relativa ao processo de Concorrência Pública nº 42/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DER/DT¹, julgando irregulares os achados n° 1, 2 e 8², ressaltando os achados n° 3, 5, 6 e 7³, e aplicando multas administrativas aos agentes responsáveis⁴.

Em suas razões recursais, sustentaram os embargantes, em breve síntese, que a decisão vergastada apresenta relevantes omissões e contradições em relação aos achados n° 1, 2 e 8.

No tocante ao achado n° 1, defenderam que há contradição entre o acórdão e as provas anexadas ao processo, uma vez que não houve alterações nos projetos, e que os “novos projetos” foram encaminhados apenas diante do pedido da Inspeção, a título exclusivamente explicativo.

Em relação ao achado n° 2, alegaram que houve omissão na decisão, a qual teria deixado de analisar o argumento de que o projeto de pavimentação atende à Resolução n°. 04/06 do TCE e Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, não havendo obrigatoriedade de apresentação de pranchas de pavimentação em locais que não terão intervenção.

Afirmaram, ainda, que as dúvidas contidas nos referidos achados foram sanadas, que as empresas concorrentes não apresentaram os mesmos questionamentos ou impugnações durante o processo licitatório, e que o projeto licitado foi devidamente executado, sem qualquer influência do disposto nos achados n° 1 e 2.

Por fim, quanto ao achado n° 8, asseveraram que, na época da licitação, era impossível aos interessados apresentarem o detalhamento dos itens unitários com relação à iluminação, tendo em vista que “a COPEL requeria um

¹ Cujo objeto consistia na “execução dos serviços para ampliação da capacidade de tráfego na rodovia PR 417 (Rodovia da Uva), trecho: Curitiba – Colombo; subtrecho: Contorno Norte de Curitiba – rua Orlando Ceccon (Lote 02), numa extensão de 6,28 km” (item 4.1 do Edital), tendo como preço global máximo, R\$ 42.406.225,03 (quarenta e dois milhões, quatrocentos e seis mil, duzentos e vinte e cinco reais e três centavos).

² Achado n° 1 - alterações no projeto básico supervenientes à publicação do edital e à abertura das propostas; achado n° 2 - insuficiência dos projetos disponibilizados; achado n° 8 - ausência de publicação de orçamento detalhado em seus custos unitários.

³ Achado n° 3 - ausência de planejamento e de estudos de compatibilidade entre obra de arte e a obra de ampliação da rodovia; achado n° 5 - previsão de subcontratação de serviços sem as devidas cautelas; achado n° 6 - impossibilidade de aferição da aceitação/exequibilidade das propostas por não se exigir apresentação da composição do BDI na fase de julgamento; e achado n° 7 - ausência de publicidade na divulgação de estudos que implicaram em uso de valores maiores que o da tabela referencial do DER.

⁴ Em razão dos achados n° 1 e 2, uma multa estabelecida no artigo 87, III, “d” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 para cada um dos seguintes agentes: Nelson Leal Junior, Amauri Medeiros Cavalcanti, Mario Antonio Faraco, Jefferson Kuster, Gilberto Pereira Loyola e Glauco Tavares Luiz Lobo; e em razão do achado n° 8, uma multa estabelecida no artigo 87, “d” da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 para cada um dos seguintes agentes: Nelson Leal Junior, Alfredo dos Santos e Amauri Medeiros Cavalcanti.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

projeto contendo especificações e condições previstas exclusivamente pela referida concessionária". Sustentaram, assim, tratar-se de excludente de responsabilidade dos embargantes, por motivo de força maior.

Diante do exposto, pugnaram pela conversão das multas aplicadas em ressalva.

É o breve relatório.

2. Preliminarmente, reitera-se o conhecimento dos Embargos de Declaração, eis que presentes os pressupostos de adequação, legitimidade, interesse recursal e tempestividade, nos termos do art. 490 do Regimento Interno. No mérito, o recurso não merece provimento.

Embora os recorrentes aleguem a existência de contradições e omissões na decisão recorrida, tais hipóteses não restaram configuradas no presente caso, tratando-se a interposição do recurso, na realidade, de mera tentativa de rediscussão do mérito da decisão pela estreita via dos embargos de declaração, o que não se mostra cabível.

Note-se, inclusive, que o teor dos presentes embargos de declaração (peça nº 287) é quase que idêntico àqueles apresentados à peça nº 247, em face da decisão originária da Tomada de Contas Extraordinária.

Inicialmente, quanto à alegação de suposta contradição na decisão recorrida, em relação ao achado nº 1, deve-se ressaltar que a contradição que autoriza a oposição de embargos de declaração é, segundo o Superior Tribunal de Justiça, *"a contradição interna, verificada entre os elementos que compõem a estrutura da decisão judicial, e não entre a solução alcançada e a solução que almejava o jurisdicionado"* (REsp 1.250.367/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 22/8/2013).

Veja-se que a suposta *"contradição entre as provas anexadas ao processo com o resultado da tomada de contas extraordinária"* demonstra justamente a insatisfação dos embargantes com o resultado do julgamento, inexistindo, por sua vez, qualquer descompasso entre os fundamentos da decisão e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a sua conclusão, razão pela qual não há que se falar em existência de contradição a ensejar a oposição de embargos de declaração.

Conforme restou demonstrado nos autos, após os questionamentos da Inspeção, o DER/PR apresentou diversos documentos que não integravam o processo licitatório originário e promoveu atualizações em alguns projetos, fatos estes que poderiam ter influenciado nas propostas apresentadas, não se tratando de meros esclarecimentos.

Saliente-se que, nos próprios embargos, os recorrentes se referem às alterações realizadas como “*novos projetos*”, ainda que afirmem que teriam sido encaminhados “*exclusivamente a título explicativo*”.

A fim de evidenciar a inexistência de vícios na decisão embargada, cito o seguinte trecho (peça nº 283, fls. 5-9), que trata conjuntamente da insuficiência dos projetos e das alterações realizadas posteriormente (Achados 1 e 2), em citação expressa do Acórdão nº 881/22 – Tribunal Pleno (decisão originária da Tomada de Contas Extraordinária):

Segundo consta dos fatos narrados, as alterações no projeto básico decorreram de questionamentos formulados ao DER-PR por meio do Ofício n.º 142/2017 acerca dos projetos integrantes do Edital, tendo em vista que em sua resposta, datada de 02/07/2017, o Departamento interessado teria apresentado uma série de documentos que não integravam o processo licitatório e, ainda, teria promovido atualizações em alguns dos projetos, sem ter realizado, contudo, uma nova publicação do instrumento convocatório, sendo que a abertura das propostas já teria ocorrido em 27/06/2017.

Tem-se, inclusive, que foi o próprio DER que informou que promoveu atualizações no projeto de pavimentação e de terraplanagem, sendo que, conforme pontuado pela Inspeção, as alterações daquele primeiro teriam até mesmo o condão de impactar na elaboração das propostas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

uma vez que “antes não havia a especificação das faixas de tráfego a serem pavimentadas, dando a entender que tudo seria pavimentado”, ou seja, com as alterações esclareceu-se que o volume de faixas a pavimentar seria menor, implicando na redução dos custos.

Em que pese a alegação defensiva de que não se tratou de alteração ou atualização de projeto, não tendo sido modificado ou inserido qualquer documento ao certame, tratando-se apenas de esclarecimentos prestados a este Tribunal, fato é que esses esclarecimentos poderiam ter influenciado nas propostas apresentadas e deveriam, então, ter sido levadas ao conhecimento dos licitantes antecipadamente, o que desde logo já confirma o Achado n.º 1. Quanto ao projeto de terraplanagem, me valho da apresentação contida na Comunicação de Irregularidade anexada à peça 3 (fl. 20), em que se encontram elencados os componentes que devem integrá-lo, consoante prescrito pela Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 – IBRAOP:

(...)

Ao confrontar o rol acima com os documentos constantes do processo licitatório, foi apontada a “ausência do Perfil geotécnico, planta geral da situação de empréstimos e bota-foras, plantas dos locais de empréstimos, detalhamento das seções transversais típicas, croquis de localização dos locais de bota-foras e planilhas de distribuição de terras”.

Em decorrência, o DER prestou diversos esclarecimentos e também apresentou “estudos geológicos e geotécnicos, planilha de distribuição de terras, notas de serviços e quatro de distribuição de terras e outros elementos como seções tipo”, documentos esses que, conforme já dito, não instruíram o processo licitatório quando da sua publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma linha do já destacado anteriormente, também houve insuficiência no projeto de sinalização, estando ausentes o “desenho dos detalhes estruturais de montagem e fixação de elementos como pórticos e placas, Memorial com o Plano de Execução, contendo: relação dos serviços, seus custos e cronograma físico e relação de equipamentos mínimos”

Foi constatada, também, a ausência de detalhamento dos serviços de remanejamento de rede de distribuição de água:

[...] houve ausência de detalhamento dos serviços de remanejamento de rede de distribuição de água - remanejamento de registros e válvulas, inclusive materiais” (código 894279), serviços estes estimados em R\$ 2,1 milhões que não continham nenhum detalhamento das quantidades dos insumos (materiais, mão-de-obra e equipamentos) e da composição dos serviços (peça 3, fls. 23 a 24), fato inclusive questionado pelas empresas licitantes. (destaque intencional)

Sequer era possível saber quem deveria prestar o referido serviço, tampouco quem arcaria com o respectivo custo.

Segundo narrado pela Inspetoria, “os técnicos do DER informaram que ‘o remanejamento de rede de distribuição de água [...] era serviço realizado pela SANEPAR e, por isto, não era incluído nos projetos de obras, mas que, atualmente, tal item teria que estar previsto no contrato, de modo que a empresa contratada passasse a ser obrigada a subcontratar a SANEPAR para fazer o remanejamento”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, em outro momento, o DER informou que “ocorrendo a interferência, a SANEPAR que apresenta o projeto executivo ao DER/PR e à empreiteira e esta contrata uma das empresas cadastradas na SANEPAR para executar a alteração, sob fiscalização da própria SANEPAR. Note-se que não ocorre nenhum pagamento de despesas à SANEPAR, somente à empresa gestora do contrato, que repassa à terceirizada”.

A SANEPAR, por seu turno, se colocou à disposição do DER para a realização dos trabalhos conjuntos voltados à adequação das tubulações da Companhia afetos à contratação em exame, dando a entender que seria ela a responsável pela prestação dos serviços e pelos respectivos custos.

Diante desse cenário controverso, foi apenas após o DER prestar esclarecimentos a este Tribunal que a Inspeção pôde concluir que “os serviços a serem realizados quanto ao remanejamento de rede de abastecimento de água [...] deverão obrigatoriamente ser realizados por uma empresa terceirizada, cadastrada na SANEPAR, a qual será remunerada por este serviço, pago pela empresa vencedora do certame”.

Ou seja, o que se observa é que necessariamente haverá a terceirização de um serviço sem qualquer previsão editalícia nesse sentido, uma vez que só há previsão de subcontratação em relação à sinalização semaforica e de iluminação.

Outro ponto de destaque é aquele afeto à falta de definição das soluções de pavimentação para cada trecho da rodovia.

Conforme se extrai da Comunicação anexada à peça 3, o projeto de pavimentação divulgado continha apenas duas pranchas, uma para o lado esquerdo da via e outra para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lado direito, o que permitia concluir que ao longo de toda a obra seriam realizados os serviços nelas previstos, entretanto, o que se observou foi que em alguns trechos as intervenções pretendidas foram distintas. A título de exemplo, tem-se que, diversamente do previsto nas pranchas divulgadas com o edital, o Projeto Geométrico do trecho da área urbana de Colombo, entre as estacas 495 a 508, indicou que não haveria seis faixas de tráfego, nem passeio, nem ciclovia (peça 7, fl. 21).

Também não há que se falar em omissão quanto ao achado nº 2, uma vez que a decisão recorrida acolheu integralmente a argumentação da Inspeção quanto às falhas do projeto de pavimentação, concluindo que houve sim violação à Resolução nº 04/06 do TCE e à Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP.

Afastou-se, nessa linha, a argumentação defensiva de que não haveria obrigatoriedade de apresentar pranchas de pavimentação em locais que não teriam intervenção, tendo em vista que restou demonstrado, segundo o Relatório do Projeto, que seriam sim realizados serviços de pavimentação no trecho em questão, conforme se infere do seguinte excerto (peça nº 283, fl. 9):

Acrescente-se que não se sustenta a alegação defensiva de que no referido trecho o pavimento não iria sofrer intervenção da seção nem da estrutura, já que, como pontuado pela Inspeção, havia sim a previsão de serviços de pavimentação, consoante Relatório do Projeto (peça 19, fl. 71):

[...]

- Da estaca 489 a 500 indica-se a reconstrução do pavimento com a estrutura indicada para implantação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- No segmento 8, indica-se uma camada de reforço com 4,5 cm de CBUQ com asfalto modificado por polímero. (g.n)

A partir de todo o acima exposto, inafastável o julgamento pela irregularidade dos achados n.º 1 e 2, dada a violação ao artigo 21, § 4º da Lei n.º 8.666/93 e, ainda, aos artigos 6º, IX e 7º, §2º, I da mesma Lei, à Orientação Técnica n.º 1/2006 do IBRAOP e à Resolução n.º 04/2006 deste Tribunal, devendo ser indicados como responsáveis os seguintes agentes: [...]

Além disso, a alegação de que o projeto licitado foi executado de maneira satisfatória não é suficiente para sanar as falhas constatadas, ainda mais considerando que elas podem ter influenciado nas propostas formuladas, conforme restou plenamente demonstrado nos autos.

Quanto ao achado n.º 8, a decisão embargada concluiu pela irregularidade, afastando o argumento de que o orçamento foi realizado dentro das possibilidades do DER, com base nos seguintes fundamentos:

Por sua vez, também quanto ao Achado 8, vê-se que os argumentos trazidos pelos recorrentes foram analisados pela 4ª Inspeção na Instrução n.º 21/21 (peça n.º 240), expressamente citada na decisão recorrida, da qual se destaca o seguinte trecho (fls. 20-22):

A defesa busca demonstrar que os orçamentos dos itens de sinalização semafórica e iluminação foram realizados dentro das possibilidades do DER/PR. Aduzem que possuíam o detalhamento de itens unitários, previsões de custos globais e que os serviços foram cotados com empresas especializadas, mas que não disponibilizaram a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

composição detalhada quando da confecção do orçamento. Desse modo foi disponibilizada a planilha com os quantitativos dos itens e o valor de forma global aos interessados.

Por fim informam que estão adotando medidas para aprimorar as normas de licitação e que está em andamento a Concorrência nº 028/2020 (e-Protocolo nº 17.101.168-0), objetivando a contratação de uma empresa de consultoria especializada em engenharia rodoviária para a revisão, atualização e elaboração de Normas, Manuais e Especificações Técnicas e revisão e atualização de Metodologia de Custos e Orçamentos de obras rodoviárias

Quanto à alegação da ausência de publicação de orçamento detalhado, remete-se à análise realizada no item 2.2.b do presente documento: no caso dos serviços de sinalização semafórica e iluminação, a defesa aduz que a Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 – IBRAOP excepciona o uso de composições de custos de entidades especializada: “para o caso de se utilizarem composições de custos de entidades especializadas, a fonte de consulta deverá ser explicitada”, e alega que os custos desses serviços foram realizados dentro da possibilidade do DER, alegando que para tanto o DER possuía o detalhamento de itens unitária e previsões de custos globais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Respeitosamente, tais argumentos somente reforçam a condição apontada de ausência de publicação de orçamento detalhado em seus custos unitários.

A uma pois inexistem projetos de iluminação e sinalização, e uma das consequências dessa falha é justamente a impossibilidade de confecção de orçamento detalhado. Como as peças gráficas subsidiam a elaboração do orçamento, a sua ausência impossibilita a elaboração de orçamento detalhado com a composição dos custos unitários.

A duas, pois, conforme já comentado, o DER não elaborou uma composição dos serviços de iluminação e sinalização. Existiam somente a relação de materiais e um preço global estimado para todo o conjunto de serviços, tampouco houve a indicação das fontes utilizadas. Assim não há aderência à excepcionalidade prevista na OT IBR 001/2006 – IBRAOP e às recomendações do TCU, vez que se condicionam à existência de uma composição dos serviços, o que de fato não existe no caso em tela.

A três pois, o DER é uma autarquia criada com a função precípua de execução e fiscalização de serviços e obras rodoviárias estaduais, é inerente às suas atribuições o conhecimento sobre temas tão relevantes da engenharia rodoviária como a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sinalização e iluminação dessas obras. É atividade precípua e corriqueira o conhecimento e o domínio a respeito dos projetos de iluminação e de sinalização.

Assim, não é plausível a justificativa apresentada pelo DER de que o orçamento foi realizado dentro de suas possibilidades, visto ser essa uma das atividades inerentes à sua função precípua.

Conforme constatou a 4ª Inspeção de Controle Externo, os projetos básicos de sinalização semafórica e de iluminação sequer continham documentos essenciais - tais como desenho dos detalhes estruturais de montagem e fixação de elementos de sinalização como pórticos e placas, memorial com o plano de execução do projeto de sinalização, desenho localizando postes e redes de distribuição, desenho dos detalhes das luminárias e detalhes construtivos e de interferências -, que eram necessários para que se pudesse elaborar um orçamento detalhado em seus custos unitários.

Nesse contexto, não merecem prosperar as alegações dos embargantes de que não era possível, no momento da licitação, apresentar os custos detalhados de cada item unitário, sob o fundamento de que a COPEL requeria um projeto contendo especificações e condições previstas exclusivamente pela concessionária.

Além de se tratar de afirmação genérica, não comprovada por qualquer elemento documental, e de não restar demonstrado, concretamente, por que tais especificações e condições não poderiam ter sido obtidas pelo DER junto à COPEL na fase de planejamento da licitação, deve-se lembrar que já haviam sido realizadas contratações anteriores para a duplicação da Rodovia da Uva, tendo sido realizada a execução parcial do objeto contratual por duas empresas distintas, desde o ano de 2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, a justificativa apresentada não se sustenta, uma vez que as contratações anteriores já tinham ultrapassado em muito o “*momento da licitação*”, sendo pouco crível, nesse quadro, que o DER não pudesse ter acesso às especificações e condições exigidas pela COPEL no tocante à iluminação. Nesse sentido, a suposta “*excludente de responsabilidade*” não restou demonstrada.

Vale mencionar, ainda, que a justificativa invocada pelos embargantes diz respeito ao detalhamento dos itens unitários com relação à iluminação, ao passo que a irregularidade do Achado 8 é mais ampla, referindo-se, também, à sinalização semafórica, de modo que a falha permaneceria mesmo que o argumento fosse acatado – o que não é o caso.

Reitera-se, por fim, que, sendo a função principal do DER/PR a execução e a fiscalização de serviços e obras rodoviárias estaduais, o conhecimento aprofundado acerca dos projetos de sinalização semafórica e iluminação de tais obras é inerente às suas atribuições.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** dos presentes embargos declaratórios para, no mérito, **negar-lhes provimento**.

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 unanimidade, em:

Conhecer os presentes embargos declaratórios para, no mérito, **negar-lhes provimento**.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Plenário Virtual, 14 de março de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente