



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 714219/22

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: ALEX SEVERO ALVES, AMAURI MEDEIROS CAVALCANTI, ARLETE MARTINS DINIZ, ASPHALT PAVIMENTACAO ASFALTICA EIRELI, ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DO DER-PARANA, CECILIA AIKO NAKAMURA TOLDO, CHARLLES URBANO HOSTINS JUNIOR, COMPASA DO BRASIL DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETROLEO LTDA, CONSORCIO EVENTO - COMPASA, DALBA ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA, DARLAN DE PAIVA SANTANA, DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, EDUARDO RIBEIRO FERRAZ, EVENTO CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA., FERNANDO FURIATTI SABOIA, GILBERTO PEREIRA LOYOLA, HEITOR DUTRA DA SILVA FILHO (FALECIDO(A) EM 2021), IRAN SABATINI MOREIRA FILHO, JOAO ALFREDO ZAMPIERI, JOAO LUIZ GOLTZ DE ALMEIDA, JOSE PEDRO WEINAND, JULIO PACHECO MONTEIRO NETO, MARCO AURELIO GATAZ SGUARIO, NELSON FARHAT (FALECIDO(A) EM 2021), NELSON LEAL JÚNIOR, OCTAVIO JOSE SILVEIRA DA ROCHA, OSMAR LOPES FERREIRA, PAULO CESAR SALATINI, PAULO MONTES LUZ, PAULO ROBERTO MELANI, PAULO TADEU DZIEDRICKI, ROBERTO MACHADO DOS SANTOS, SERGIO GONÇALVES LEITE, SERGIO SELVATICI

ADVOGADO / PROCURADOR ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ANA CRISTINA AGUILAR VIANA, ANDRÉ LEONARDO MEERHOLZ, ANGELA BITTENCOURT CORDEIRO, ANTONIO RENATO HOINSKI, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DO DER-PARANA, BRUNO GOFMAN, CRISTINA MARIA BANDEIRA, DANIEL WUNDER HACHEM, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES, EDSON LUIZ AMARAL, ELDER DA SILVA REIS, FELIPE KLEIN GUSSOLI, FERNANDA COELHO, FERNANDA MACHADO LOPES, FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES, GILIANI MARA HILARIO PESSOA, JAIR DE AZEVEDO JUNIOR, JOÃO CLAUDIO FRANZO WEINAND, JOAO RICARDO BORBA GONCALVES, JULIO CESAR BROTTTO, LORENA POOL DEMARIO STUBERT, LORENZO FINARDI, LUCIANO ROCHA WOISKI, LUZARDO FARIA, MARIA LUCIA SANCHES, PAULO VINICIUS LIEBL FERNANDES, PEDRO HENRIQUE GALLOTTI KENICKE, RENE ARIEL DOTTI, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO, ROGERIA FAGUNDES DOTTI, SERGIO NEY CUÉLLAR TRAMUJAS, THIAGO ANDERSON ZAGATTO, VANESSA CRISTINA CRUZ CHEREMETA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1861/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Impropriedades na prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato. Inexistência de dano ao erário. Manutenção das determinações. Conhecimento e não provimento.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO (Relator originário)

Tratam os autos dos recursos de revista interpostos conjuntamente por Cecília Aiko Nakamura Toldo, Paulo Cesar Salatini e Sérgio Selvatici e, também conjuntamente, por Amauri Medeiros Cavalcanti, José Pedro Weinand, Paulo Montes Luz e pela Associação dos Engenheiros do DER/PR representando os servidores Eduardo Ferreira Ferraz, Darlan de Paiva Santana, João Luiz Goltz de Almeida, Roberto Machado dos Santos, Paulo Roberto Melani, Nelson Farhat, Alex Severo Alves, Charles Urbano Hostings Junior, Arlete Martins Diniz e Octávio José Silveira da Rocha em face do Acórdão nº 267/2022 - Tribunal Pleno que, considerando parcialmente procedente a tomada de contas extraordinária proposta pela 4ª Inspeção de Controle Externo em desfavor do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, julgou irregular o Achado C referente às execuções e pagamentos de serviços em quantidades superiores aos contratados, utilizando quantitativos remanescentes de períodos diversos dos estipulados em contratos, no âmbito do Programa de Conservação de Pavimento (COP).

De acordo com as informações obtidas pela 4ª Inspeção de Controle Externo, nos contratos nº 156/2012, 164/2012 e 200/2012, do Programa de Conservação do Pavimento (COP), foram constatados quantitativos executados e pagos sem previsão contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No Contrato nº 156/2012 foi constatado que o 2º aditivo de prorrogação de prazo contratual (5º Termo Aditivo, período de vigência de 29/07/2016 a 26/02/2017), estava prevista a execução de R\$ 3.542.466,27. Contudo, no período entre 1º de julho de 2016 e 28 de fevereiro de 2017 foram executados R\$ 11.372.867,99, de modo que R\$ 7.830.401,72 foram executados sem previsão contratual.

A unidade técnica apontou a utilização irregular de saldo remanescente de períodos contratuais anteriores (R\$ 1.614.841,58 do contrato inicial + R\$ 3.973.960,81 da 1ª prorrogação contratual) no valor de R\$ 5.588.802,39. Mesmo assim, não foi suficiente para cobrir a totalidade do valor executado no período do aditivo.

Destacou que os valores não executados do contrato e/ou dos aditivos não deveriam ter sido agregados em períodos subsequentes, pois uma nova prorrogação contratual deveria ter a sua execução restrita aos quantitativos e valor orçamentário previsto no termo aditivo.

Já no Contrato nº 164/2012, a unidade técnica apurou que no período entre 1º de julho de 2016 e 31 de julho de 2017, relativos ao 5º e 7º termos aditivos, estava previsto a execução de R\$ 12.301.408,42. No entanto, foram executados R\$ 17.275.500,58, de modo que R\$ 4.974.092,16 foram executados sem previsão contratual.

Novamente, foi observada a incorporação irregular de saldos remanescentes de períodos anteriores, sem previsão contratual.

No Contrato nº 200/2012, no período entre 1º de agosto de 2016 e 31 de julho de 2017, relativos ao 4º termo aditivo, estava prevista a execução de R\$ 6.290.240,01. No entanto, foram executados R\$ 11.264.534,47, de modo que R\$ 4.974.294,46 foram executados sem previsão contratual.

No período entre 1º de outubro de 2017 a 31 de janeiro de 2018, relativo ao 6º aditivo, estava prevista a execução de R\$ 3.369.551,45, mas foram executados R\$ 9.642.930,86, de modo que R\$ 6.273.379,41 foram executados sem previsão contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse Contrato, também foi observada a incorporação irregular de saldos remanescentes de períodos anteriores, sem previsão contratual.

Deste modo, a unidade técnica observou que, nos períodos de execução detalhados, o DER manteve a sistemática de autorizar a execução de serviços em valores superiores aos legalmente contratados.

Na decisão recorrida foi destacado que, apesar das divergências narrativas do procedimento realizado para o uso de saldos contratuais, certo é que sua utilização não foi contemplada nos aditivos contratuais. Assim, ainda que se considere a natureza continuada dos serviços, quando se atinge o fim da vigência, seus termos findam conjuntamente. Eventual prorrogação tem a sua execução restrita ao previsto pelos aditivos, inclusive quanto ao valor executado. No caso concreto, portanto, o que houve foi a execução de serviços sem respaldo contratual.

Diante disso, foi aplicada a multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, aos servidores públicos recorrentes, por haver considerado que atestaram medições em volume superior ao contratado, contribuindo para a irregularidade quando tinham o dever de obstar a sua ocorrência.

Além disso, foram expedidas determinações ao DER que constavam do Despacho nº 1236/18 - GCNB, homologado pelo Acórdão nº 1.717/18 – Tribunal Pleno.

No recurso apresentado por **Cecília Aiko Nakamura Toldo, Paulo Cesar Salatini e Sérgio Selvatici** os interessados sustentam que a irregularidade não pode ser mantida, pois os serviços medidos e submetidos a atesto faziam parte de um todo contratado, os quais foram efetivamente executados, inexistindo nexos causal entre a conduta dos agentes e o suposto resultado danoso.

Afirmam que os ajustes implementados pelas alterações contratuais eram lançados simultaneamente no sistema de medição (novo período e valor), não havendo condições de os recorrentes, enquanto gerentes de operações rodoviárias e superintendentes, identificarem os saldos remanescentes do período anterior e/ou o valor do novo período contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O documento de medição submetido à subscrição não demonstrava a realização de serviços que não estavam amparados contratualmente, pois o sistema não autoriza a inserção de lançamentos de serviços pelo fiscal executivo do contrato, sem que tenha passado pela Gestão do Contrato. Assim, entendem que atuavam exclusivamente no nível de execução, não podendo ser responsabilizados.

Já no recurso apresentado por **Amauri Medeiros Cavalcanti, José Pedro Weinand e Paulo Montes Luz** argumentam que o Amauri Cavalcanti não participou de nenhum ato relativo aos contratos analisados, pois durante toda a execução dos contratos era Diretor Técnico do DER/PR, conforme se comprova pelos Decretos 2341/2011 e 12215/14.

Destacou que nas medições extraídas dos sistemas sempre estão presentes os atuais diretores das áreas, sendo os anteriores mencionados apenas nas medições físicas, razão pela qual requerem que seja declarada a ilegitimidade passiva de Amauri Cavalcanti.

Em relação a José Pedro Weinand e Paulo Montes Luz, a defesa argumentou que os recorrentes realizaram todos os atos conforme o melhor entendimento existente à época dos fatos, respeitando a legislação vigente.

Reforçaram que, com supedâneo no disposto pelo art. 57, II, da Lei 8.666/93, todo o Departamento sempre utilizou os saldos existentes antes da renovação dos contratos administrativos.

De igual modo, acrescentam que a Procuradoria Jurídica sempre orientou que o aditivo se tratava de uma continuidade do contrato administrativo, não a formalização de um novo ajuste. Após as determinações proferidas por este Tribunal de Contas, houve integral cumprimento pelo Departamento, não se repetindo tal situação.

Considerando a conduta ilibada dos agentes públicos ao longo de mais de 35 anos de serviço público, aliado à inexistência de erro grosseiro, dolo ou prejuízo aos cofres públicos, pleitearam a conversão da irregularidade em ressalva e o afastamento das multas aplicadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No recurso apresentado pela **Associação dos Engenheiros do DER/PR** ela sustenta que não foi considerado que os servidores Charles Urbano Hostings Junior, Arlete Martins Diniz e Octávio José Silveira da Rocha atuaram em regime de substituição durante as férias do fiscal de obras, assinando uma ou duas medições, estando respaldados pela boa-fé objetiva.

Em relação aos saldos remanescentes, arguíram que no decorrer dos exercícios de 2014 e 2015 houve determinação expressa do então Governador para que todos os contratos fossem suspensos. Informam que a prática de não utilizar todo o saldo de um contrato para ser utilizado no próximo exercício, em caso de renovações contratuais, era determinação da própria Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, contida no item 2.1 da Resolução 67/2014.

Tal entendimento serviu de base para a prorrogação dos contratos de conservação de pavimento e foi confirmado pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

Desta maneira, não caberia ao servidor responsável pelo acompanhamento da execução contratual questionar a técnica orçamentária criada pela Secretaria da Fazenda do Estado, ou se furtar ao exercício de suas funções de gerenciamento, acompanhamento, fiscalização e medição de contrato vigente.

Além disso, defende que os serviços foram prestados, sendo rigorosamente respeitados os valores dos preços unitários de cada serviço, assim como a utilização de saldos remanescentes nos exercícios posteriores era tida como prática legítima pelo Departamento. De toda forma, essas informações sequer eram constantes do sistema interno do Departamento de Estradas de Rodagem, o qual era utilizado e tido como fidedigno pelos servidores.

Alegam que os contratos foram executados à risca e com qualidade e o início de nova licitação retardaria ainda mais os serviços essenciais, o que geraria prejuízo à sociedade.

Ao final, requerem a reforma da decisão atacada para que as contas sejam consideradas regulares e as multas afastadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A 4ª Inspeção de Controle Externo manifestou-se pela manutenção da decisão. Contudo, em relação ao interessado Amauri Medeiros Cavalcanti, sugeriu a intimação do DER/PR para que apresentasse as medições 52 até 61 e 64 até 67, do Contrato 200/2012, informando quem seria o Diretor de Operações responsável pela aprovação dos boletins de medições, diante de possíveis inconsistências no sistema.

O Ministério Público de Contas seguiu o entendimento técnico pela intimação do DER para esclarecimentos em relação à responsabilidade de Amauri Medeiros Cavalcanti. No que concernem aos demais recorrentes, manifestou-se pelo não provimento dos recursos.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO

Preliminarmente, deixo de acolher a proposta de intimação do DER/PR para esclarecimentos em relação a responsabilidade de Amauri Medeiros Cavalcanti, pois da análise dos autos, compreendo que a documentação acostada ao feito é suficiente para formação da convicção de mérito.

É questão incontroversa que, ao executarem serviços sem respaldo contratual, restou configurada a irregularidade, o que foi admitido pelo próprio DER/PR que assumiu o compromisso de modificar as condutas até então adotadas.

Contudo, em relação aos danos ao erário arguidos pela unidade técnica, a decisão recorrida **concluiu que não houve prejuízo ao erário diante da efetiva prestação dos serviços**, bem como asseverou que, caso houvesse uma negativa de executá-los, os contratados poderiam sofrer sanções, pois havia comando expresse para execução dos serviços.

Embora seja certo que as condutas dos agentes tenham sido irregulares, é necessário ponderar que foram condicionadas pela prática usual de incorporação dos saldos remanescentes dos contratos originais e dos aditivos anteriores em períodos subsequentes, prática essa que era considerada legítima e recomendável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Friso que **não foram medidos serviços que não tenham sido executados**, de modo que não houve danos ao erário.

À luz do papel constitucional de **orientação** deste Tribunal de Contas, é preciso levar em consideração a incidência ou não de prejuízo ao erário, as circunstâncias fáticas vivenciadas à época, a boa-fé dos agentes públicos e as providências adotadas pelos responsáveis.

Neste contexto, ponderando a ausência de danos ao erário, da efetiva prestação dos serviços contratados e que os fatos ocorreram há mais de 5 anos, havendo mitigação dos aspectos pedagógicos, socioeducativos ou até mesmo punitivos que eventual sanção traria e, igualmente, do compromisso de o DER corrigir seus procedimentos, tenho para mim que a **atuação deste Tribunal atingiu seu fim constitucional**.

III. VOTO DO CONSELHEIRO FÁBIO DE SOUZA CAMARGO (Vencido)

Diante do exposto, **VOTO** pelo **conhecimento e provimento** do Recurso de Revista manejado contra o Acórdão nº 267/2022 do Tribunal Pleno, para o fim de compreender **regulares** as contas do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, com a **ressalva** em relação à *prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato*, com o consequente afastamento das multas aplicadas. Contudo, mantendo as determinações ao DER, do item II da decisão:

Manter as DETERMINAÇÕES contidas no Despacho n.º 1236/18-GCNB (homologado pelo Acórdão n.º 1717/18-STP), no sentido de que o DER-PR adeque os seus procedimentos às normas licitatórias e abstenha-se de: 1. formalizar e aditar contratos sem o adequado planejamento; 2. aditar itens de contratos com valores quantitativos superiores aos limites legais, previstos no artigo 65 da Lei 8.666/93; e 3. utilizar recursos de quantitativos remanescentes de períodos diversos do previsto no contrato executado, devendo ser alterada, porém, a forma de sua interpretação, notadamente quanto ao comando constante do item (2), conforme salientado quando do exame do Achado B;

Inobstante o jurisdicionado **Sérgio Gonçalves Leite** **não** tenha interposto recurso de revista, **estendo os efeitos desta decisão** ao interessado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pois as razões de decidir estão fundadas em circunstâncias objetivas, nos termos do art. 481 do Regimento Interno.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

Na sequência, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

IV. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Relator designado)

Tratam os autos dos recursos de revista interpostos em conjunto por diversas partes em face do Acórdão nº 267/2022 - Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, que, por unanimidade, julgou irregular o *Achado C* da Tomada de Contas Extraordinária proposta pela 4ª Inspeção de Controle Externo, em desfavor do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, referente às execuções e pagamentos de serviços em quantidades superiores aos contratados, utilizando quantitativos remanescentes de períodos diversos dos estipulados em contratos, no âmbito do Programa de Conservação de Pavimento (COP) (quantitativos executados e pagos sem previsão contratual). Assim, foi aplicada a multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 e determinações ao DER conforme Despacho nº 1236/18 - GCNB, homologado pelo Acórdão nº 1.717/18 – Tribunal Pleno.

Reiteram os recorrentes os fundamentos já apresentados na instrução processual e requerem a reforma da decisão atacada para que as contas sejam consideradas regulares e as multas afastadas.

A **4ª Inspeção de Controle Externo** manifestou-se pela manutenção da decisão já proferida.

O **Ministério Público de Contas**, em linha com o entendimento técnico, manifestou-se pelo não provimento dos recursos.

O Conselheiro relator propõe o provimento do recurso de revista para o fim de compreender regulares as contas do Departamento de Estradas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Rodagem do Estado do Paraná, com a ressalva em relação à prestação e pagamento de serviço em volume superior ao contratado com utilização de quantitativos remanescentes de período diverso do estipulado em contrato, com o consequente afastamento das multas aplicadas. Contudo, mantendo as determinações ao DER, do item II da decisão que determinou ao órgão que adeque os seus procedimentos às normas licitatórias e abstenha-se de praticar as irregularidades apontadas no *Achado C*.

E isto sob o fundamento de que, apesar da irregularidade constatada, admitida pelo próprio DER/PR que assumiu o compromisso de modificar a sua conduta, não houve prejuízo ao erário diante da efetiva prestação dos serviços; não foram medidos serviços que não tenham sido executados; os fatos ocorreram há mais de 5 anos, havendo mitigação dos aspectos pedagógicos, socioeducativos ou até mesmo punitivos que eventual sanção traria e; ante o compromisso do DER/PR corrigir seus procedimentos.

Contudo, apesar das justificativas, divirjo do e. Relator considerando que o próprio DER admitiu que a prática era irregular, e assumiu o compromisso de modificar as condutas adotadas, devendo, portanto, a conduta ser considerada irregular por este Tribunal, ainda que se entenda que não houve qualquer prejuízo aos cofres públicos.

Assim, entendo que deve ser mantido o Acórdão n.º 267/2022 – Tribunal Pleno (peça 487), que por unanimidade julgou a Tomada de Contas Extraordinária parcialmente procedente ante a irregularidade do *Achado C*.

V. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Vencedor)

Ante o exposto, divirjo do voto do relator, acompanhando o parecer do Ministério Público de Contas, para conhecer e julgar improcedente o Recurso de Revisão, mantendo o Acórdão n.º 267/2022 – Tribunal Pleno (peça 487), pelos seus próprios fundamentos.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

Conhecer e julgar improcedente o Recurso de Revista, mantendo o Acórdão n.º 267/2022 – Tribunal Pleno (peça 487), pelos seus próprios fundamentos.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), pelo provimento do Recurso de Revista, o Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 4 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente