TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	233728/20
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE COLOMBO
INTERESSADO:	AGNALDO APARECIDO ALVES DOS SANTOS, ALEXANDRE MARTINS, HELDER LUIZ LAZAROTTO, ITALO PERINI NETO, IZABETE CRISTINA PAVIN, LUCAS NICOLAU VIEIRA, MAGNUN DINIZ GARDINE, MUNICIPIO DE COLOMBO, THIAGO LUIZ MATURANO, VIASUL CONSTRUTORA EIRELI
ADVOGADO / PROCURADOR:	FERNANDO TOSI YOKOYAMA, REGIANE APARECIDA ANTUNES
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2749/25 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Colombo. Contrato n.º 090/2018. Irregularidades em obra de pavimentação saneadas via Termo de Ajuste de Gestão no transcurso processual, com o consequente afastamento das restituições e sanções inicialmente propostas. Subsistência de irregularidade na expedição e uso de certidão de autenticidade controversa. Configuração de erro grosseiro do agente público emissor por inobservância ao princípio da publicidade. Negligência processual da empresa contratada. Graves deficiências na administração processual por parte do Município, que comprometeram o adequado controle externo. Procedência Parcial da Tomada de Contas. Contas regulares em relação aos achados de auditoria. Irregularidade das contas do ex-servidor, da empresa e do município. Encaminhamento de cópia destes autos ao MP/PR.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Proposta de Tomada de Contas Extraordinária, formulada pela **COORDENADORIA DE OBRAS PÚBLICAS (COP**), em face do **MUNICÍPIO DE COLOMBO**, em razão das irregularidades constatadas na execução do Contrato Administrativo n.º 090/2018, firmado com a empresa **VIASUL CONSTRUTORA EIRELI – ME**, executora das obras de pavimentação, drenagem e sinalização da Rua São João, no município de Colombo, conforme Projetos,

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

Planilhas, Cronograma, Memorial Descritivo e especificações contidas no edital da Concorrência Pública n.º 001/2018, no valor de R$ 1.207.704,12 (um milhão, duzentos e sete mil, setecentos e quatro reais e doze centavos), reajustado para R$ 1.391.379,06 (um milhão, trezentos e noventa e um mil, trezentos e setenta e nove reais e seis centavos).

Inicialmente, foram identificados três achados de auditoria: i) medição e aceite de serviços de revestimento do pavimento cuja qualidade não atendia ao especificado nos projetos, contrato e normas técnicas; ii) medição de serviços em quantidades maiores que as efetivamente executadas; e iii) projeto básico insuficiente para detalhar os serviços a serem executados. O dano ao erário foi quantificado em R$ 513.531,68 (quinhentos e treze mil, quinhentos e trinta e um reais e sessenta e oito centavos).

A proposta foi convertida em Tomada de Contas Extraordinária mediante Despacho n.º 389/20-GCFC[1], com citação dos interessados para exercício do contraditório.

Apresentadas as razões de contraditório pelas partes, em relação à defesa acostada pela VIASUL[2], a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) manifestou-se pela manutenção das sanções do Achado 1, atenuação das sanções do Achado 2 e cancelamento das sanções do Achado 3, conforme Instrução n.º 3375/20-CGM[3].

O Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, corroborou a conclusão geral esboçada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), mediante Parecer n.º 235/21-2PC[4].

Após redistribuição do feito para o Conselheiro Nestor Baptista, a VIASUL solicitou análise da possibilidade de Termo de Ajuste de Gestão (TAG). A Coordenadoria de Obras Públicas (COP), conforme Instrução n.º 21/21-COP[5], manifestou-se pela viabilidade do TAG, concedendo prazo para apresentação de proposta de reforço estrutural. Todavia, mesmo após diversas complementações

[1] Peça n.º 23.
[2] Peças n.º 56 a 59, 63 a 66.
[3] Peça n.º 71.
[4] Peça n.º 73.
[5] Peça n.º 77.

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

documentais pela empresa, a COP considerou parcialmente atendidas as condições na Instrução n.º 11/22-COP[6], propondo nova concessão de prazo.

Diante das dificuldades para aprovação do projeto de recuperação, o Município de Colombo aplicou à VIASUL as seguintes sanções: (i) suspensão de participação em licitações por 2 anos; (ii) declaração de inidoneidade; (iii) ressarcimento de R$ 513.531,68.

Em resposta, a VIASUL requereu medida cautelar para suspensão da declaração de inidoneidade, apresentando certidão municipal[7] firmada pelo consultor jurídico Alexandre Martins, atestando que em 15/09/2022 teria sido suspensa a sanção de inidoneidade no protocolo n.º 30667/2022.

O Conselheiro Nestor Baptista deferiu a medida cautelar pelo Despacho n.º 1170/22-GCNB[8], fundamentando-se na certidão apresentada e na ausência de cópia integral do processo administrativo municipal.

O Município de Colombo interpôs recurso de agravo[9] com pedido de retratação, alegando surpresa com a certidão, desconhecimento de sua existência e veracidade, destacando tratar-se de documento de produção unilateral exarado por autoridade incompetente e em desacordo com os padrões municipais.

Após redistribuição para o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, foi proferido voto divergente e vencedor pela não homologação da liminar. O Relator considerou que a medida tutelada detinha interesse exclusivamente privado, contrariando jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e entendimento deste Tribunal. Ademais, ressaltou que o corpo técnico verificou reiteradamente a omissão da empresa em adotar medidas corretivas, inexistindo probabilidade do direito.

O Tribunal Pleno, por unanimidade, não homologou a liminar suspensiva mediante Acórdão n.º 2938/22-STP[10].

---

[6] Peça n.º 114.
[7] Peça n.º 123.
[8] Peça n.º 129.
[9] Peça n.º 132.
[10] Peça n.º 145.

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

A VIASUL opôs Embargos de Declaração[11], rejeitados pelo Acórdão n.º 2706/23-STP[12]. Crucial destacar que nesta decisão o Relator consignou a gravidade da situação apontada de falsidade da referida certidão juntada na peça 123, determinando que *"essa matéria específica deverá passar a integrar o objeto da tomada de contas extraordinária".*

Paralelamente ao trâmite da cautelar, o Município de Colombo apresentou documentos[13] comprovando a execução das obras de recuperação do pavimento, incluindo Termo de Ajuste de Gestão (TAG) firmado com a VIASUL e Termo de Recebimento Definitivo da Obra, atestando a conclusão dos serviços de recuperação da via.

Certificado o trânsito em julgado do Acórdão dos embargos declaratórios, houve inversão da autuação e redistribuição, conforme Termo de Redistribuição n.º 1211/23[14].

Reconhecendo a gravidade da situação e a necessidade de dirimir a controvérsia sobre a certidão, determinei, conforme Despacho n.º 1335/23-GCAZ[15], a intimação da VIASUL e do Município de Colombo para esclarecimentos sobre a origem e veracidade da certidão, bem como informações sobre o vínculo do signatário Alexandre Martins com o ente municipal.

A empresa VIASUL[16] reiterou sua boa-fé na apresentação da certidão, alegando ter confiado na presunção de veracidade dos documentos públicos. Afirmou que referida certidão teria sido fornecida pela municipalidade, e informou que, após ser impetrado Mandado de Segurança, houve a concessão da medida liminar para afastar os efeitos da declaração de idoneidade. A empresa destacou, ainda, ter cumprido integralmente o Termo de Ajuste de Gestão e executado todas as obras de recuperação determinadas pelo Município.

O Município de Colombo afirmou que tal certidão teria sido recebida com surpresa, já que desconhecia sua existência ou veracidade, sendo que esta não poderia ser considerada válida, pois foi exarada por autoridade que não possuiria

[11] Peça n.º 149.
[12] Peça n.º 184.
[13] Peças n.º 188 e 189.
[14] Peça n.º 196.
[15] Peça n.º 197.

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

competência para tal. Por fim, ratificou sua posição quanto à invalidade da certidão, reforçando que jamais houve qualquer decisão suspensiva das penalidades aplicadas à VIASUL, conforme amplamente demonstrado nos autos administrativos municipais.

A Coordenadoria de Obras Públicas (COP), mediante a Instrução n.º 1/24[17], concluiu que foram saneadas as irregularidades que deram ensejo a este expediente, cabendo o afastamento das restituições e sanções inicialmente propostas. Ainda, opinou pela citação do Sr. Alexandre Martins, para que esclarecesse a veracidade da certidão emitida, assim como a intimação da VIASUL e do Município de Colombo para que apresentassem cópia do procedimento que ensejou tal penalidade, o que foi deferido por meio do Despacho n.º 66/24-GCAZ[18].

Em atendimento, o Município de Colombo apresentou cópia do processo administrativo n.º 30667/2022[19].

A empresa VIASUL esclareceu que a juntada da certidão que atestou a suspensão da sanção de inidoneidade foi decorrente da determinação judicial em caráter liminar dos autos de n.º 0004456-72.2023.8.16.0193, sendo cumprida pelo Município em 13/11/2023[20].

O Município de Colombo apresentou nova cópia do processo administrativo em análise[21].

Ato contínuo, o Sr. Alexandre Martins informou[22] que apenas emitiu a certidão explicativa em razão do pedido da interessada VIASUL. Manteve suas alegações de supressão documental, sem, contudo, apresentar elementos probatórios adicionais que corroborassem suas afirmações. O ex-consultor jurídico afirmou ter agido dentro de suas competências funcionais, baseando-se em informações que acreditava serem verdadeiras.

[16] Peças n.º 201 e 202.
[17] Peça n.º 207
[18] Peça n.º 208.
[19] Peças n.º 214 a 226.
[20] Peças n.º 236 a 238.
[21] Peças n.º 240 a 243.
[22] Peças n.º 246 a 249.

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

Em análise das manifestações apresentadas, determinou-se, por intermédio do Despacho n.º 937/24-GCAZ[23], nova intimação do Município de Colombo para que apresentasse esclarecimentos.

A municipalidade reiterou[24] que jamais existiu tal documento, e que não houve qualquer supressão por nenhum departamento, asseverando que a referida Certidão não possuiria validade jurídica, pois não teria sido baseada em documento oficial que lhe concedesse suporte.

Remetidos os autos à COP, esta opinou, nos termos da Instrução n.º 38/24[25], pela procedência parcial desta Tomada de Contas Extraordinária, com a regularidade das contas. No entanto, quanto à certidão emitida, concluiu pela irregularidade das contas relativamente à empresa VIASUL Construtora – EIRELI – ME e ao Sr. Alexandre Martins, com recomendação de envio dos autos ao Ministério Público do Estado do Paraná.

Diante disso, a VIASUL apresentou manifestação[26] assegurando que não procederiam os argumentos de falta de diligência da empresa, já que a discussão sobre a veracidade da certidão recairia sobre o servidor que a emitiu.

Por meio do Despacho n.º 1445/24 - GCAZ[27], determinou-se a citação do então Secretário Municipal de Obras e Viação, Sr. Agnaldo Aparecido Alves dos Santos, e nova intimação do Sr. Alexandre Martins, para que apresentassem defesa.

O Sr. Agnaldo Aparecido Alves dos Santos afirmou[28] que teria sido exonerado do cargo de Secretário Municipal de Obras e Viação em 31/12/2020, sendo que o despacho em questão seria posterior à sua exoneração, não havendo responsabilidade sobre tal ato.

Devidamente intimado, o Sr. Alexandre Martins não apresentou manifestação, conforme consta da Certidão de Decurso de Prazo n.º 196/25-DP[29].

---

[23] Peça n.º 251.
[24] Peça n.º 258.
[25] Peça n.º 261.
[26] Peça n.º 263.
[27] Peça n.º 265.
[28] Peças n.º 272 e 273.
[29] Peça n.º 277.

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

Diante da manifestação do Sr. Agnaldo, determinou-se, pelo Despacho n. º 389/25-GCAZ[30], a citação do Secretário Municipal de Obras e Viação à época dos fatos, Sr. Ítalo Perini Neto, para que apresentasse esclarecimentos.

O Sr. Ítalo Perini Neto aduziu[31] que desconhecia a existência ou veracidade de tal certidão, pois esta seria contrária ao decidido pela municipalidade quando determinou a aplicação de sanções à VIASUL, e que não teria autorizado o Sr. Alexandre a emitir tal documento. Por fim, informou que o TAG elaborado teria sido completamente executado, com emissão de Termo Definitivo de Recebimento.

Concluídas as diligências determinadas pelo Relator, a Coordenadoria de Obras Públicas (COP) apresentou derradeira análise, por meio da Instrução n.º 45/25[32].

A instrução técnica confirmou que o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) firmado entre o Município de Colombo e a VIASUL CONSTRUTORA EIRELI resultou na efetiva recuperação do pavimento, conforme atestado pelo Termo de Recebimento Definitivo da Obra, concluindo pela sua procedência parcial, uma vez que o saneamento somente ocorreu no curso do processo e por conta de sua instauração, para julgar as contas dos respectivos interessados regulares, afastando-se, em relação aos achados de auditoria, as restituições de valores e as sanções inicialmente propostas.

A COP reconheceu que, uma vez sanadas as deficiências estruturais identificadas nos achados originários, aplicar-se-ia aos responsáveis o mesmo benefício previsto no art. 9º, § 5º da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, afastando-se as penalidades inicialmente propostas.

Quanto à Certidão municipal objeto de controvérsia, a análise técnica foi categórica em apontar a ausência de elementos mínimos de validade, destacando que o documento não atendia aos padrões formais exigidos para atos administrativos. A COP enfatizou que a simples apresentação da decisão original do Secretário Municipal poderia ter prescindido da elaboração de qualquer certidão, revelando desnecessidade e inadequação do expediente adotado.

---

[30] Peça n.º 278.
[31] Peça n.º 283.
[32] Peça n.º 285.

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

Por derradeiro, o Ministério Público de Contas (MPC), mediante Parecer n.º 447/25-2PC[33], opinou pela irregularidade das contas da VIASUL CONSTRUTORA EIRELI e de Alexandre Martins, reconhecendo simultaneamente o saneamento das irregularidades originárias em face da execução das obras de recuperação.

O órgão ministerial destacou que a empresa permaneceu inerte em demonstrar a intimação das sanções e omitiu-se em apresentar a decisão original que teria suspendido a inidoneidade, enquanto Alexandre Martins incorreu em erro grosseiro ao emitir certidão sem verificar a publicação do ato administrativo subjacente.

Não obstante, o *Parquet* de Contas deixou de propor declaração de inidoneidade devido à ausência de indícios de vantagem auferida e às falhas processuais municipais, recomendando o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração de possíveis tipificações penais relacionadas à falsidade documental.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Encerrada a instrução processual, impende destacar, inicialmente, que o presente feito assume dupla dimensão de análise: de um lado, o saneamento efetivo das irregularidades contratuais originárias mediante solução consensual; de outro, a grave irregularidade constatada na apresentação de certidão sem lastro fático-jurídico válido.

A conjuntura fática em apreço impõe ao julgador uma análise acurada, na qual se devem sopesar os méritos da recuperação de pavimento executada pela empresa VIASUL, sem, contudo, eximir-se do dever de apurar eventuais ilicitudes que tenham maculado a higidez dos procedimentos administrativos e a presunção de legitimidade dos atos públicos.

[33] Peça n.º 291.

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

2.1. Do Saneamento das Irregularidades Originárias

Como ponto de partida, impende consignar que as impropriedades verificadas na execução do Contrato Administrativo n.º 090/2018, celebrado com a empresa VIASUL CONSTRUTORA EIRELI – ME, foram integralmente corrigidas no transcorrer da instrução processual, mediante formalização de Termo de Ajuste de Gestão e subsequente implementação das obras de restauração do pavimento, regularmente homologadas pelo Município por meio do competente Termo de Recebimento Definitivo da Obra[34].

Conforme explicitado pela Coordenadoria de Obras Públicas (COP) na Instrução n.º 38/24[35], *"celebrado o TAG, ainda que exclusivamente no âmbito municipal, considerando que os resultados da formalização de um Termo de Ajustamento de Gestão junto a este Tribunal de Contas possuiria a capacidade de impedir a imposição de eventuais sanções aos administradores",* deve ser conferido tratamento equivalente à presente hipótese, observando-se os postulados da legitimidade, eficiência e efetividade das composições consensuais.

Tal interpretação encontra amparo no art. 9º, § 5º da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, que estabelece que o *"Tribunal de Contas poderá, para adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle, firmar Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, a ser disciplinado em ato normativo próprio, cujo cumprimento permitirá afastar a aplicação de penalidades ou sanções".*

Destarte, no tocante aos achados primários, constantes do Relatório de Auditoria n.º 01/20, constata-se que houve sua integral correção durante a tramitação processual, sendo cabível o afastamento das restituições e penalidades inicialmente cogitadas relativamente aos Achados 1 e 2.

Quanto ao achado 3, acompanhando as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas esse deve ter suas sanções canceladas, em razão da evolução dos fatos e da adoção de medidas efetivas pelo Município de

[34] Peça n.º 189, fl. 67.
[35] Peça n.º 261.

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

Colombo para o saneamento das irregularidades, com fundamento na função orientativa-educativa deste Tribunal de Contas.

2.2. Das Responsabilidades decorrentes da Certidão controversa

Subsiste, portanto, a análise acerca da autenticidade e regularidade jurídica da certidão acostada à peça 123, por meio da qual o Sr. Alexandre Martins, no exercício da função de consultor jurídico do Município de Colombo, teria atestado que em 15/09/2022 foi efetivada a suspensão da declaração de inidoneidade da empresa VIASUL.

O exame minucioso do referido documento e das circunstâncias que cercaram sua confecção e apresentação evidenciam irregularidades consideráveis que exigem análise pormenorizada, conforme exposto a seguir.

2.2.1. Quanto à responsabilidade do Sr. Alexandre Martins:

Uma vez que os pontos fáticos sobre os quais não paira controvérsia são a elaboração da Certidão[36], em 06 de outubro de 2022, e sua subscrição pelo então consultor jurídico municipal, Sr. Alexandre Martins, resta demonstrada a responsabilidade do ex-agente público em decorrência dos elementos de fato e de direito a seguir aduzidos:

O referido servidor público (ex-consultor jurídico) atestou que o Município de Colombo, em 15/09/2022, havia determinado a suspensão da penalidade de inidoneidade aplicada à VIASUL CONSTRUTORA. Sustentou que tal documento foi por ele elaborado com fundamento em manifestação do então Secretário Municipal de Obras e Viação e que esta manifestação não mais se encontraria nos autos do Procedimento Administrativo n.º 30667/2022, segundo verificação que ele próprio realizara em 03/11/2022[37].

Em suas argumentações defensivas, o ex-consultor jurídico anexou cópia de requerimento que direcionara ao prefeito municipal, postulando a instauração de procedimento administrativo para investigação do desaparecimento da manifestação do então Secretário que teria determinado a suspensão da sanção

[36] Peça n.º 123.
[37] Peça n.º 246, fl. 03.

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

de inidoneidade à VIASUL, asseverando que a manifestação subscrita encontrava-se em anexo[38].

Contudo, não obstante mencionar em sua petição a existência de cópia anexa da manifestação que conferiria efeito suspensivo ao respectivo recurso administrativo, nenhum documento trouxe aos presentes autos nesse sentido. Ademais, afirmou que a manifestação do Secretário estaria localizada às fls. 21/verso e 22 do processo n.º 30667/2022. Entretanto, tal processo foi protocolado e dele constam tão somente 5 (cinco) folhas referentes à petição da VIASUL[39]. O ex-assessor jurídico permaneceu silente quanto a esta divergência em relação às suas alegações.

Registre-se, nesse ponto, que a manifestação apresentada por Ítalo Perini Neto[40], Secretário Municipal de Obras e Viação à época, contradiz as afirmações apresentadas pelo ex-consultor jurídico.

No documento, o Secretário contesta a certidão emitida por um então consultor jurídico, Alexandre Martins, que tratava da suspensão de uma declaração de inidoneidade da empresa Via Sul Construtora Eireli ME. O Secretário afirma que o referido certificado, que menciona o protocolo n.º 30667/2022, vai de encontro à decisão do município, que havia aplicado penalidades à empresa. Além disso, ele alega desconhecer a existência ou veracidade do documento e que jamais autorizou sua emissão.

Revela-se significativo, nesse contexto, salientar que a certidão acostada à peça 123 não se caracteriza como "certidão explicativa" nos moldes da defesa apresentada por Alexandre Martins, posto que ela certificou o seguinte evento: *"em data de 15 de setembro de 2022, no protocolo nº 30667/2022, foi realizada a suspensão da declaração de idoneidade (...)",* nada esclarecendo sobre os trâmites constantes do procedimento como, exemplificativamente, a autoridade que proferiu aquela determinação e mediante qual instrumento. Inexiste qualquer referência à data da publicação daquela determinação que suspendera a sanção – ou que ainda não havia sido divulgada - providência indispensável para sua validade

[38] Peça n.º 249, fl. 02.
[39] Peça n.º 241.
[40] Peça n.º 283.

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

e eficácia e, por conseguinte, informação imperativa que deveria necessariamente constar de uma certidão.

Para além de não evidenciar, em sua defesa, que possuía atribuição funcional para elaborar o ato ora questionado, o consultor jurídico municipal não se certificou de comprovar a divulgação do ato do Secretário no Diário Oficial do Município como pressuposto de validade daquela determinação e, consequentemente, de sua eficácia, para que pudesse atestar, como efetivamente atestou, que a decisão concretamente suspendera a sanção.

Em síntese conclusiva, sob a perspectiva formal, a Certidão, de autoria do ex-assessor jurídico do Município de Colombo, Alexandre Martins, não merece credibilidade, não apenas em razão de o próprio Município de Colombo ter contestado sua legitimidade e veracidade, mas também pela ausência de cautelas objetivas elementares que deveriam ter sido observadas por Alexandre Martins ao omitir da certidão, lavrada em 06/10/2022, a data de publicação do ato que declarou ter suspendido há mais de 20 dias a sanção de inidoneidade imposta à VIASUL (15/09/2022) ou ressalva de ainda não ter sido publicado.

Configurou-se equívoco inescusável, especialmente considerando-se a função de consultor jurídico que o servidor desempenhava, a expedição de certidão sem que se houvesse assegurado que o ato administrativo gerador do fato que pretendia certificar havia sido publicado, fazendo constar da certidão tal informação. Ao não proceder dessa forma, assumiu o risco de certificar fato juridicamente inexistente. Nesta hipótese, aplica-se o art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, segundo o qual o agente público responderá individualmente por suas determinações ou pareceres técnicos em caso de dolo ou equívoco inescusável.

Para fins de responsabilização, o equívoco inescusável, ou erro grosseiro, é aquele que, de forma manifesta e evidente, decorre de uma grave inobservância a um dever de cuidado, sendo o tipo de erro que um profissional de nível médio, dotado de diligência ordinária, não cometeria. A emissão de uma Certidão sobre fato jurídico inexistente, por ausência do requisito de publicidade, enquadra-se em tal definição.

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

2.2.2. Quanto à responsabilidade da empresa VIASUL CONSTRUTORA LTDA:

A responsabilidade da VIASUL deriva da ausência de cautela adequada na apresentação de documento de autenticidade questionável perante este Tribunal de Contas, conforme evidenciado pelos seguintes aspectos:

Controvertida a veracidade da certidão, competiria, neste cenário, à VIASUL Construtora Ltda. elidir sua responsabilidade mediante a exibição de cópia da determinação que teria afastado a imputação de inidoneidade que lhe havia sido imposta pelo Município de Colombo, mormente porque, como anteriormente destacado, segundo consta da mencionada certidão, tal determinação já havia sido prolatada há mais de 20 dias quando da expedição daquele documento que ela própria apresentara a este Tribunal de Contas.

Cumpre ressaltar que a simples exibição a este Tribunal de Contas, na postulação incidental de medida cautelar[41], daquela determinação proferida pelo Secretário poderia, ao menos teoricamente, dispensar a elaboração e apresentação de qualquer certidão.

Todavia, no que concerne à conduta da VIASUL, embora não possa ser responsabilizada individualmente pela expedição da certidão, não demonstrou a diligência apropriada e necessária para que apresentasse tal documento perante este Tribunal de Contas, visto que sequer procurou se assegurar de que fora cientificada da determinação que teria afastado as gravíssimas sanções que lhe haviam sido aplicadas, cuidado este que lhe era razoavelmente exigível, e esperado, diante do impacto das penalidades que incidiam diretamente sobre suas atividades empresariais.

Em sentido contrário, restringiu-se a apresentar a certidão para postular, junto a este Tribunal de Contas, medida cautelar para suspender os efeitos das penalidades que lhe haviam sido impostas, sem comprovar, mesmo após a impugnação formulada pelo Município de Colombo, que sua solicitação havia, concretamente, sido deferida nos autos do Procedimento Administrativo n.º 30667/2022, muito embora devesse ter acesso àqueles autos.

[41] Peça n.º 119.

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

A conduta da empresa caracteriza negligência processual, manifestada pela apresentação de documento sem a devida verificação de sua autenticidade e eficácia, especialmente considerando que dispunha de amplo acesso aos autos do procedimento administrativo municipal onde tramitava seu recurso.

2.2.3. Quanto à atuação do Município de Colombo:

A análise da conduta do Município de Colombo evidencia graves deficiências na administração processual que comprometeram a adequada instrução deste feito e a confiabilidade das informações prestadas a este Tribunal de Contas, conforme destacado a seguir:

O Município de Colombo asseverou que o procedimento em que estaria a determinação do Secretário encontra-se preservado, cujos documentos estão logicamente organizados. Acrescentou que, em manifestação datada de 19/10/2022, o Secretário ratificara a determinação que impôs as penalidades à contratada, uma vez que a documentação apresentada pela VIASUL para solução dos problemas não foi suficiente[42].

Contudo, o Município de Colombo apresentou "nova cópia do Procedimento Administrativo n.º 30667/2022, conforme documentos anexos" e dessa documentação verifica-se o seguinte[43]:

> i. da peça 241 apenas a petição da VIASUL protocolada em 05/09/2022, não havendo qualquer indicação sobre sua tramitação ou de determinação pela rejeição do pedido ou de arquivamento do procedimento;
>
> ii. da peça 242, cuja numeração das folhas não observa a sequência da peça 241, consta cópia da proposta de "Revisão do Projeto de Recuperação do pavimento da Rua São João". Todavia, o procedimento administrativo n.º 30667/2022 foi protocolado em 05/09/22, ao passo que a assinatura digital do documento data de 04/10/2022 (fl. 22), ou seja, inexistente à época da autuação do procedimento. Não há indicação de juntada posterior à formação do procedimento;
>
> iii. da peça 243, sem numeração sequencial das folhas que compõem esta peça, consta cópia de manifestação do Secretário Municipal de Obras e Viação, Ítalo Perine Neto, datada de 10/10/2022, ratificando as sanções aplicadas à

[42] Peça n.º 258, fl. 02.
[43] Peça n.º 240.

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

> VIASUL e asseverando que o pedido de efeito suspensivo formulado pela VIASUL não seria sequer objeto de análise "tendo em vista já ter sido realizado o exame pertinente no Processo 29425/21" (fl. 1). Também são apresentados outros documentos, sem a indicação de juntada posterior à formação do procedimento.

Portanto, não se pode aceitar que o Procedimento Administrativo n.º 30667/2022 constitui um procedimento logicamente organizado, nos termos em que sustenta o Município de Colombo.

Essas deficiências na organização processual também foram observadas quando da apresentação de documentação em outra oportunidade (Despacho n.º 341/24 – GCAZ[44]), conforme registrado:

> Por seu turno, o Município de Colombo apresentou petição, por meio da qual apresentou cópia digitalizada do procedimento administrativo n.º 30667/2022. Todavia, **a análise restou prejudicada**, pois não se pode atestar, concretamente, se a referida documentação se refere ao procedimento administrativo em questão, na medida em que a **numeração a que se refere o protocolo apresentado é diversa (Procedimento Administrativo n.º 19881/2023**), assim como **está desorganizado** (o primeiro documento é o volume IV – peça n.º 215), com a **numeração de páginas imprecisa** (exemplo: peça n.º 216, da página n.º 1972 vai para a página 143, **sem sequência lógica**; peça n.º 226, a partir da página n.º 1764 não mais está numerada).

Cite-se, para além, no que se refere ao procedimento instaurado para identificar o "desaparecimento" da manifestação, este não foi localizado, mesmo após diversas buscas empreendidas pela Administração. O procedimento em questão foi instaurado pelo interessado em 10/11/2022, e somente movimentado em 29/11/2022, porém jamais foi recebido ou analisado por qualquer departamento.

A incapacidade do Município em promover o regular andamento de um procedimento destinado a apurar a supressão de um documento em seus próprios autos e, ulteriormente, de sequer localizar tal processo, revela uma deficiência grave nos mecanismos de controle interno e na gestão documental. Essa conduta compromete o poder-dever de autotutela da Administração, que pressupõe

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

a capacidade de apurar e corrigir suas próprias falhas, e corrobora o cenário de desorganização processual que permeou a atuação do ente municipal no presente caso.

Em suma, o Município afirmou que a certidão da peça 123 não espelhava os fatos que certificou. Entretanto, o procedimento administrativo que apresentou também não permite um juízo definitivo em relação às suas alegações, pois não demonstra ter sido formado observando um procedimento técnico aplicável à espécie, sequer podendo ser comprovada a numeração sequencial de suas páginas e as datas de juntadas dos documentos que o integrariam.

Não obstante as questões processuais acima delineadas – as quais não permitem acolher as alegações do Município -, na medida em que a análise do procedimento administrativo n.º 30667/2022, que teria sido consultado para a expedição da certidão, demonstra não ter observado as boas práticas de formação e organização processual, não se pode aferir autenticidade ou não da certidão apresentada a este Tribunal de Contas à peça 123, tampouco que a determinação do Secretário tenha sido suprimida daqueles autos, não sem antes a realização de perícia na documentação e nos sistemas correlatos, o que é inviável no âmbito deste procedimento administrativo.

2.2.4. Síntese conclusiva:

Dessa forma, considerando as omissões acima delineadas em relação à ausência da informação, na certidão, quanto à publicação da decisão que teria suspendido a sanção de inidoneidade e a ausência de apresentação desta decisão pela própria VIASUL, recomenda-se o julgamento pela irregularidade das contas de Alexandre Martins e da VIASUL Construtora Ltda.

Deixa-se de propor possível declaração de inidoneidade dos interessados a que alude o art. 97 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. Tal medida se fundamenta na aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, segundo os quais a sanção deve ser adequada e necessária à conduta reprovada.

[44] Peça n.º 229.

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

Considerando a inexistência de vantagem auferida ou pretendida pela VIASUL e pelos indícios de falhas na autuação processual de responsabilidade do Município de Colombo, a irregularidade das contas e o encaminhamento dos autos ao Ministério Público se mostram suficientes e proporcionais às condutas verificadas.

Entretanto, no que tange às alegações de supressão de documentos apresentadas pelo ex-assessor jurídico, diante da impossibilidade de realização de perícia no âmbito deste processo e considerando que, ao menos em tese, as condutas mutuamente questionadas pelas partes poderiam configurar os tipos dos arts. 299, 304 e 305 do Código Penal, recomenda-se o encaminhamento de cópia destes autos ao Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR) para que este, no âmbito de sua competência constitucional, possa adotar as providências que entender pertinentes ao caso.

2.3. Da Impossibilidade de Perícia e Encaminhamento ao Ministério Público Estadual (MP-PR)

A presente conjuntura demanda exame específico quanto à inviabilidade técnica de realização de perícia documental no âmbito deste procedimento administrativo e suas implicações para a apuração integral dos fatos.

Conforme amplamente evidenciado na instrução, as alegações mutuamente opostas pelos interessados envolvem questões de elevada complexidade técnica que transcendem as competências e recursos disponíveis neste Tribunal de Contas para sua adequada elucidação.

De uma parte, Alexandre Martins alega a supressão de documento público (manifestação do Secretário) dos autos do procedimento administrativo municipal; de outra, o Município de Colombo sustenta a inexistência de tal documento e a falsidade da certidão apresentada.

A perícia documental que se faria indispensável para dirimir definitivamente a controvérsia demandaria:

> a) Análise técnica especializada dos sistemas informatizados do Município de Colombo para verificação de eventuais supressões ou alterações em documentos;

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

b) Exame grafotécnico detalhado da documentação apresentada pelas partes;

c) Cotejo entre os diversos procedimentos administrativos mencionados para identificação de inconsistências cronológicas e procedimentais;

d) Auditoria nos controles internos municipais relativos à formação e tramitação de procedimentos administrativos.

Tais procedimentos, além de demandarem recursos técnicos especializados não disponíveis neste Tribunal, exigiriam prazo incompatível com a celeridade necessária ao julgamento das contas públicas, comprometendo a eficiência do controle externo.

Ademais, as condutas investigadas apresentam potencial configuração penal, considerando que as alegações das partes, se confirmadas, poderiam caracterizar:

I. Art. 299 do Código Penal (Falsidade ideológica): pela eventual certificação de fato diverso da realidade por Alexandre Martins;

II. Art. 304 do Código Penal (Uso de documento falso): pela apresentação da certidão pela VIASUL, caso comprovada sua falsidade;

III. Art. 305 do Código Penal (Supressão de documento público): caso confirmada a alegação de Alexandre Martins quanto ao desaparecimento da manifestação do Secretário.

O Ministério Público Estadual (MP/PR), no exercício de sua atribuição constitucional para a persecução penal (CF, art. 129, I), dispõe dos instrumentos técnicos e procedimentais adequados para a investigação criminal dessas condutas, incluindo a requisição de perícias especializadas e a oitiva das partes envolvidas em procedimento próprio.

Ressalte-se que tal encaminhamento não representa omissão deste Tribunal de Contas, mas sim adequada distribuição de atribuições, preservando-se a especialização funcional de cada órgão e garantindo-se a mais completa apuração dos fatos. O controle externo das contas públicas e a investigação criminal de

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

eventuais delitos possuem finalidades distintas e complementares, devendo ser exercidos pelos órgãos constitucionalmente competentes.

Por fim, o encaminhamento ao Ministério Público Estadual atende ao princípio da eficiência administrativa, evitando-se a duplicação desnecessária de esforços investigativos e permitindo que cada instituição atue dentro de sua esfera de atribuição constitucional, maximizando assim a efetividade da apuração e eventual responsabilização dos envolvidos.

3. VOTO

Ante todo o exposto, e ponderando dois pontos centrais: de um lado, que as irregularidades originárias da execução contratual foram devidamente corrigidas mediante Termo de Ajuste de Gestão (TAG) e posterior recuperação do pavimento, ressalvando-se que tal saneamento ocorreu somente no curso e por força da instauração desta Tomada de Contas Extraordinária; e de outro, reconhecendo a gravidade das condutas relacionadas à expedição e apresentação de certidão municipal sem observância dos requisitos legais de validade e publicidade, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de:

I. JULGAR REGULARES as contas dos demais interessados em relação aos achados originários de auditoria (Achados 1 e 2 do Relatório n.º 01/20), afastando-se as restituições e sanções inicialmente cogitadas em face do efetivo saneamento das irregularidades mediante execução das obras de recuperação do pavimento;

II. JULGAR IRREGULARES as contas de:

a. VIASUL CONSTRUTORA LTDA, pela ausência de cautela adequada na apresentação de certidão municipal sem comprovação da efetiva suspensão das sanções, caracterizando negligência processual acentuada incompatível com o impacto das penalidades que incidiam sobre suas atividades empresariais, conduta que compromete a higidez dos procedimentos de controle externo;

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

b. ALEXANDRE MARTINS, pela expedição de certidão sem observância dos requisitos legais de validade e publicidade dos atos administrativos, caracterizando equívoco inescusável no exercício de função pública, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, ao certificar fato administrativo sem se assegurar de sua publicação e consequente eficácia jurídica;

c. MUNICÍPIO DE COLOMBO, pelas graves deficiências na administração processual que comprometeram a adequada instrução deste feito, caracterizadas pela desorganização dos procedimentos administrativos, ausência de numeração sequencial de documentos, falta de controle cronológico de juntadas, apresentação de informações contraditórias a este Tribunal de Contas e inércia na investigação de alegações de supressão documental, condutas que violam os princípios da eficiência, publicidade e transparência administrativa.

III. DETERMINAR o encaminhamento de cópia integral destes autos ao Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR), considerando que as condutas mutuamente questionadas pelas partes podem caracterizar, ao menos teoricamente, os tipos penais dos arts. 299 (falsidade ideológica), 304 (uso de documento falso) e 305 (supressão de documento público) do Código Penal, para que adote as providências investigativas que entender pertinentes no âmbito de sua atribuição constitucional.

IV. RECOMENDAR[45] ao Município de Colombo a adoção de medidas para aprimoramento dos controles internos relativos à formação, organização e tramitação de procedimentos administrativos, observando as boas práticas de gestão documental e os princípios da publicidade e eficiência administrativa, com vistas a evitar a repetição das deficiências processuais identificadas nestes autos.

[45] Sem necessidade de monitoramento, dado seu comando geral.

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

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para anotações e providências necessárias, nos termos do art. 175-L do Regimento Interno.

Por fim, encaminhe-se o feito à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **AUGUSTINHO ZUCCHI**, por unanimidade, em:

Julgar pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de:

I. JULGAR REGULARES as contas dos demais interessados em relação aos achados originários de auditoria (Achados 1 e 2 do Relatório n.º 01/20), afastando-se as restituições e sanções inicialmente cogitadas em face do efetivo saneamento das irregularidades mediante execução das obras de recuperação do pavimento.

II. JULGAR IRREGULARES as contas de:

a. VIASUL CONSTRUTORA LTDA, pela ausência de cautela adequada na apresentação de certidão municipal sem comprovação da efetiva suspensão das sanções, caracterizando negligência processual acentuada incompatível com o impacto das penalidades que incidiam sobre suas atividades empresariais, conduta que compromete a higidez dos procedimentos de controle externo;

b. ALEXANDRE MARTINS, pela expedição de certidão sem observância dos requisitos legais de validade e publicidade dos atos administrativos, caracterizando equívoco inescusável no exercício de função pública, nos termos do

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

art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, ao certificar fato administrativo sem se assegurar de sua publicação e consequente eficácia jurídica;

c. MUNICÍPIO DE COLOMBO, pelas graves deficiências na administração processual que comprometeram a adequada instrução deste feito, caracterizadas pela desorganização dos procedimentos administrativos, ausência de numeração sequencial de documentos, falta de controle cronológico de juntadas, apresentação de informações contraditórias a este Tribunal de Contas e inércia na investigação de alegações de supressão documental, condutas que violam os princípios da eficiência, publicidade e transparência administrativa.

III. DETERMINAR o encaminhamento de cópia integral destes autos ao Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR), considerando que as condutas mutuamente questionadas pelas partes podem caracterizar, ao menos teoricamente, os tipos penais dos arts. 299 (falsidade ideológica), 304 (uso de documento falso) e 305 (supressão de documento público) do Código Penal, para que adote as providências investigativas que entender pertinentes no âmbito de sua atribuição constitucional.

IV. RECOMENDAR ao Município de Colombo a adoção de medidas para aprimoramento dos controles internos relativos à formação, organização e tramitação de procedimentos administrativos, observando as boas práticas de gestão documental e os princípios da publicidade e eficiência administrativa, com vistas a evitar a repetição das deficiências processuais identificadas nestes autos.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remeter os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para anotações e providências necessárias, nos termos do art. 175-L do Regimento Interno.

Por fim, encaminhar o feito à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

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

Plenário Virtual, 2 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

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