



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 304780/25
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
INTERESSADO: AUGUSTINHO ZUCCHI, CARLOS ROBERTO ZILLI, CESAR LEANDRO CHAMULERA, COPATER CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA, GERSON DENILSON COLODEL, JOÃO CARLOS ORTEGA, LORIVALDO KOKOT, LUCIANA RAMOS DA SILVA DOBIS, LUCIMARA GRANDE, MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, RAFAEL BOARETTO HÖSCHELE, SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES, SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANACIDADE
ADVOGADO / PROCURADOR: ANDRE LUIZ BAUML TESSER, ISABELA BONET SCHEFFER, JEFFERSON DO NASCIMENTO DA SILVA, PATRICIA BROCHADO BARRETO, PEDRO VERTUAN BATISTA DE OLIVEIRA, RAFAEL BOARETTO HÖSCHELE, ROSANA DE FATIMA MENARIN, VILMA REGINA GONÇALVES DIAS
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2000/25 - Tribunal Pleno

Recurso de revisão. Tomada de Contas Extraordinária. Alegação de dissídio jurisprudencial no âmbito do Tribunal de Contas. Não demonstrado. Ausência de similitude fática entre acórdãos paradigmas. Supervisão do contrato nº 100/2020. Manutenção da recomendação. Conhecimento e não provimento.

Relatório

O Recurso de Revisão (Peça 201) foi interposto pelo Serviço Social Autônomo PARANACIDADE contra o Acórdão nº 3766/24 – STP (Peça 183), que julgou a tomada de contas extraordinária nos seguintes termos:

I – Dar **procedência parcial** da tomada de contas extraordinária, para julgar **regulares com ressalvas** as contas versadas no feito, com fundamento nos artigos 15, § 2º, e 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão do achado de fiscalização “Procedimentos de fiscalização inadequados e/ou insuficientes”, nos termos da fundamentação.

II - **Recomendar** ao Município de Almirante Tamandaré, bem como à Secretaria de Estado das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cidades (SECID) e ao Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, que adotem providências para aprimoramento dos procedimentos de fiscalização de obras públicas sob suas responsabilidades, notadamente quanto aos seguintes aspectos, quando aplicáveis:

- a) Avaliação da qualidade da camada de Concreto Betuminoso Usinado à Quente (C.B.U.Q.) executada, com base no projeto e nas normas técnicas aplicáveis, inclusive quanto ao quesito resistência à tração por compressão diametral;
- b) Existência de Plano de Amostragem em conformidade com as normas técnicas aplicáveis e contendo os demais elementos indispensáveis ao atingimento da finalidade do plano;
- c) Apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional responsável pela elaboração do projeto;
- d) Efetuação dos registros devidos no Diário de Obras (Livro de Ordem).

III – Após o trânsito em julgado, encaminhar à 5ª Inspeção de Controle Externo, para ciência, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros devidos, com posterior encerramento do processo e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

Interposto Embargos de Declaração (peça 190) contra o Acórdão nº 3766/24 – STP, houve a prolação do Acórdão nº 809/25 – STP (peça 197) pela negativa de provimento do recurso, eis que não foi identificado contradição ou omissão que maculassem o acórdão embargado.

Este Recurso de Revisão, protocolado em 14.05.2025, foi fundamentado no artigo 74 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e artigo 486, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, com a alegação de que a decisão recorrida teria incorrido em dissídio jurisprudencial no âmbito do Tribunal de Contas.

Em síntese, o recorrente dispôs os seguintes argumentos:

(...) O entendimento adotado pelo C. Tribunal Pleno dessa E. Corte de Contas nos v. acórdãos recorridos encontra divergência e dissonância com o entendimento que foi adotado recentemente em diversos outros julgados em situações semelhantes, de forma que o presente Recurso de Revisão é o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrumento cabível para a reforma dos v. acórdãos recorridos, mantendo-se coerente e íntegra a jurisprudência interna desse e. tribunal.

De início-, veja-se que o entendimento lançado nos v. acórdãos recorridos acerca da responsabilidade do PARANACIDADE e de seus colaboradores, no que diz respeito à fiscalização das obras municipais encontra-se em sentido diametralmente oposto ao que prescreve a relação contratual em questão e ao entendimento dessa própria E. Corte de Contas. (...)

Quanto à atuação da Sra. Luciana Ramos da Silva Dobis, a imputação de responsabilidade ignora a real natureza das funções por ela desempenhadas no âmbito do PARANACIDADE. Trata-se de Analista de Desenvolvimento Municipal, cuja atribuição se limita a conferir, de forma documental, a regularidade das Declarações de Ensaios emitidas pelos próprios municípios, sem qualquer ingerência sobre a fiscalização técnica ou execução física das obras.

A mencionada “ratificação” das Declarações de Ensaios não implica validação técnica ou científica dos laudos, tampouco substitui a análise a ser feita pela equipe de engenharia do ente contratante, a quem incumbe, nos termos da Cláusula Décima do Contrato nº 100/2020, a integral responsabilidade pela fiscalização, controle e avaliação da execução da obra. (...)

Ora, é pouco mais do que evidente que, nas obras realizadas pelos municípios com recursos estaduais – como é o caso dos autos, a função do PARANACIDADE não é de fiscalização da execução, mas sim de supervisão, apenas no que diz respeito à verificação documental das medições apresentadas para o devido pagamento. (...)

O Acórdão 2835/22 vai além, ao afirmar que o PARANACIDADE não exerce fiscalização direta, sendo o município o responsável exclusivo pelo acompanhamento técnico da execução das obras, inclusive para fins de responsabilização por falhas e dano ao erário.

Nos Acórdãos 1955/21 e 62/20, a atuação do PARANACIDADE sequer é discutida como elemento de responsabilidade. Toda a ênfase recai sobre os fiscais locais e gestores municipais, em consonância com a ideia de autonomia na gestão e execução dos contratos. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa constatação reforça a tese de que a supervisão documental exercida pela entidade — nos estritos limites do contrato — não pode ser confundida com a fiscalização técnica da obra, a cargo exclusivo do ente municipal. Eventual divergência técnica na leitura dos ensaios ou ausência de testes específicos, como a resistência à tração por compressão diametral, não pode ser atribuída ao PARANACIDADE, que não detém competência técnica nem poder de gestão sobre a execução contratual.

Por fim, requereu o conhecimento do recurso de revisão e, no mérito, a reforma dos Acórdãos nº 3766/24 e 809/25, com o objetivo de afastar a responsabilidade do PARANACIDADE e de sua colaboradora, reconhecendo-se sua atuação meramente supervisora, sem vínculo com os vícios técnicos constatados na execução da obra.

O Despacho nº 697/25 – GCILB (Peça 206) recebeu o recurso, determinando sua distribuição consoante normas regimentais.

O Parecer Ministerial nº 437/25 – 1PC (Peça 211) opinou pelo conhecimento do recurso de revisão e pelo provimento, reformando-se a decisão recorrida com o reconhecimento da ausência de responsabilidade técnica ou contratual do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE e de sua colaboradora, Luciana Ramos da Silva Dobis.

Fundamentação

O recurso merece ser conhecido, pois presentes seus pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade.

Quanto ao mérito, porém, discordo do posicionamento do Ministério Público de Contas, em desfavor do recorrente.

Busca-se por meio deste recurso de revisão a reforma do Acórdão nº 3766/24 para afastar a recomendação emitida ao Serviço Social Autônomo PARANACIDADE a fim de que adote *‘providências para aprimoramento dos procedimentos de supervisão de obras públicas em contratações futuras sob sua responsabilidade’*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O argumento central da fundamentação jurídica reside na suposta divergência de entendimento no âmbito desta Corte de Contas, ante o entendimento consolidado do próprio TCE/PR de que o PARANACIDADE detém o papel de repassador de recursos e de supervisor documental de medições, porém não de fiscalizador de obras. Desta forma, apresentou trechos de acórdãos anteriormente emitidos que, em tese, reforçariam a atuação do SSA como *‘supervisor de medições encaminhadas burocraticamente, sem ingerência na obra em campo’*.

Primeiramente, é necessário entender a relação jurídica do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE e o contrato administrativo objeto da tomada de contas extraordinária. O edital da concorrência nº 03/2020 prevê que o contrato nº 100/2020 seria financiado pelo Estado do Paraná, por meio do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios – SFM, instituído pelo Decreto Estadual nº 5631/2002 e administrado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas – SEDU, através do seu ente de cooperação Serviço Social Autônomo PARANACIDADE.

Desta forma, o próprio edital da concorrência nº 03/2020 e o contrato nº 100/2020 traçam ao PARANACIDADE a responsabilização de supervisor do contrato, conforme se vê do recorte a seguir:

Parágrafo Terceiro

Ao PARANACIDADE caberá a supervisão do contrato, podendo adotar ações necessárias ao fiel cumprimento das condições estipuladas, inclusive notificar o fiscal e/ou gestor, nos seguintes casos:

- a) quando houver omissão no cumprimento de suas obrigações;
- b) quando verificar problemas na execução dos serviços contratados, sem que a fiscalização e/ou gestão tenham tomado providências;
- c) quando houver alteração pela CONTRATADA do projeto executivo, sem consulta prévia e anuência da Supervisão do PARANACIDADE.

Ainda, extrai-se da Lei nº 17.655/2013 (instituiu o Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM) que cabe ao Serviço Social Autônomo PARANACIDADE a função de *‘supervisionar o acompanhamento dos projetos e as medições das obras financiadas pelo SFM’*. Nesse contexto, observa-se o papel legal do SSA de efetuar um trabalho técnico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concomitante de verificação e de conformidade com os projetos ao longo de toda obra licitada.

Entendido isto, não procede a afirmação do recorrente de que o Acórdão nº 3766/24 foi incoerente ao delimitar responsabilização à Sra. Luciana Ramos da Silva Dobis por causa da sua ratificação das Declarações de Ensaio. O supracitado acórdão, nesse caso, alegadamente teria confundido as funções contratuais das partes, já que a fiscalização é de dever do Município licitante.

Contudo, conforme bem pontuado pelo acórdão recorrido, o trabalho de supervisão incumbida ao PARANACIDADE *‘envolve o acompanhamento e a avaliação das ações conduzidas pelo seu supervisionado, com a consequente correção de rumo nos casos em que se apure eventual desvio do objetivo esperado’*. (...) *‘Pretender atribuir ao agente municipal de fiscalização toda a responsabilidade pela falha não parece ser apropriada, pois, ainda que de maneira indireta, contribuiu com o desvio’*.

A supervisão desempenha papel crucial na gestão de contratos de licitação, o que inclui verificar se os prazos estão sendo respeitados, se os materiais e serviços fornecidos atendem às especificações técnicas e se os valores estão de acordo com o que foi acordado. A supervisão eficaz ajuda a prevenir fraudes e irregularidades, protegendo o interesse público e promovendo a integridade do processo licitatório. Atua, desta forma, como uma nova linha de defesa para prevenir possíveis desvios que passem despercebidos pelo fiscal do contrato.

Extraí-se dos autos que a irregularidade apontada à Sra. Luciana reside no ato comissivo de assinar as Declarações de Realização de Ensaio Tecnológicos contendo serviços de revestimento em C.B.U.Q. da obra e consentir com os seus pagamentos. Esse ato, entretanto, decorreu da inobservância às estipulações contratuais e da omissão de verificação dos problemas na execução da obra ao aceitar como perfeitos Laudos Técnicos que não respeitavam o disposto em Normas Técnicas. Foi, portanto, desrespeitado o parágrafo terceiro, da cláusula décima do contrato nº 100/2020, já anteriormente explanado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cabe ressaltar que a Sra. Luciana Ramos da Silva Dobis, analista de desenvolvimento municipal junto ao PARANACIDADE, possuía discernimento mínimo para frear os atos imprudentes e para escolher meios alternativos que melhor se amoldassem aos preceitos normativos. Nesse sentido, vale elucidar que *“a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, (é) a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis”*¹. Dessa forma, percebe-se que o recorrente agiu com culpa grave direta, uma vez que houve violação aos itens 7.2.1.d e 7.4 da Norma Técnica DNIT 031/2006 – ES.

O Tribunal de Contas da União – TCU associou o erro grosseiro à culpa grave: *“o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”*². Ainda nessa seara, nas palavras de Cristiano Chaves de Farias e Néelson Rosenvald, *“culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam”*.³ Há, desta forma, subsunção da atuação da Sra. Luciana ao art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42.

Ainda, com relação ao dissídio de entendimento no âmbito desta Corte de Contas, insta relatar que o recorrente se ateve a apresentar recortes de quatro acórdãos paradigmas a fim de afastar qualquer responsabilização específica.

Ocorre que o recurso de revisão, por ser considerado um recurso de fundamentação vinculada aos casos previstos no art. 486 do Regimento Interno, exige situações específicas para a admissibilidade e o exame do seu mérito, não bastando a mera transcrição.

Com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente, para a comprovação do dissídio é essencial que a parte recorrente realize o cotejo analítico entre o acórdão recorrido e o acórdão paradigma, que exige, além da transcrição de trechos dos julgados confrontados, a demonstração das circunstâncias identificadoras da divergência, com a indicação de existência de

¹ PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971. p. 72.

² Tribunal de Contas da União - TCU. Plenário. Acórdão nº 2391/2018. Rel. Min. Benjamin Zymler, julgado em 17/10/2018.

³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

similitude fática e identidade jurídica entre o acórdão recorrido e o(s) acórdão(s) paradigma(s).⁴

A simples existência de decisões que afastaram a responsabilização do PARANACIDADE não implica que a mesma solução deva ser aplicada ao caso em questão, pois cada situação deve ser analisada individualmente, levando em consideração a natureza da irregularidade, os danos ao erário e o comportamento do partes envolvidas.

Por exemplo, o Acórdão nº 62/20, proferido no processo nº 560400/19, em sede de Recurso de Revista, interposto em face do Acórdão nº 2020/19 – Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas extraordinariamente tomadas do Município de Ivaiporã, diante da constatação de irregularidades relacionadas à execução e à fiscalização do contrato nº 1392/2016.

Porém, tanto o edital quanto o contrato nº 1392/2016 não delimitaram ao PARANACIDADE uma atuação direta na execução contratual, apresentando-o, de fato, apenas como repassador de recursos. Conforme se vê da cláusula contratual abaixo, não foi instituída a figura do supervisor do contrato, repousando a responsabilidade plena de medição, de acompanhamento e de inspeção no município contratante:

CLÁUSULA NONA - DA FISCALIZAÇÃO, TESTES, REUNIÕES DE GERENCIAMENTO E COMUNICAÇÃO A fiscalização da execução do objeto deste Contrato será feita através de profissionais devidamente designados pelo CONTRATANTE. A fiscalização procederá mensalmente, a contar da formalização deste Contrato, à medição baseada nos serviços executados, elaborará o boletim de medição, verificará o andamento físico dos serviços e comparará com o estabelecido no cronograma físico-financeiro, para que se permita a elaboração do processo de faturamento. Caso os serviços executados não correspondam ao estabelecido no cronograma 41 físico-financeiro, será registrada a situação inclusive para fins de aplicação das penalidades previstas, se for o caso.

⁴ AgInt nos EDcl nos EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 100.866-7/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, julgado em 18/06/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parágrafo Primeiro A contratada deverá permitir e colaborar para que funcionários, especialistas e demais peritos enviados pelo CONTRATANTE: – inspecionem a qualquer tempo a execução do objeto do presente Contrato; – examinem os registros e documentos que considerarem necessários conferir; Parágrafo Segundo A contratada deverá manter no local da obra um preposto aceito pelo CONTRATANTE para representá-la na execução do contrato. Parágrafo Terceiro A CONTRATADA deve manter no canteiro de obra um projeto completo e cópia das especificações técnicas, memoriais, cronograma físico-financeiro, planilha de serviços, Boletim Diário de Ocorrências – BDO, o qual, diariamente, deverá ser preenchido e rubricado pelo encarregado da CONTRATADA e pela fiscalização, e deverão ficar reservados para o manuseio da fiscalização.

Parágrafo Quarto A execução de serviços aos domingos e feriados somente será permitida com autorização prévia da fiscalização.

Parágrafo Quinto Qualquer serviço, material e/ou componente ou parte do mesmo, que apresente defeitos, vícios ou incorreções não revelados até o Recebimento Definitivo, deverá ser prontamente refeito, corrigido, removido, reconstruído e/ou substituído pela CONTRATADA, livre de quaisquer ônus financeiro para o CONTRATANTE.

Parágrafo Sexto Entende-se por defeito, vício ou incorreção oculta aquele resultante da má execução ou má qualidade de materiais empregados e/ou da aplicação de material em desacordo com as normas e/ou prescrições da ABNT, especificações e/ou memoriais, não se referindo aos defeitos devidos ao desgaste normal de uso. Correrão por conta da CONTRATADA as despesas relacionadas com a correção, remoção e/ou substituição do material rejeitado.

Parágrafo Sétimo A CONTRATADA é obrigada a efetuar e entregar no prazo o resultado dos testes solicitados pelo CONTRATANTE. As despesas com a execução dos testes são de inteira responsabilidade da CONTRATADA. Parágrafo Oitavo A fiscalização e a CONTRATADA podem solicitar reuniões de gerenciamento um ao outro. A finalidade é revisar o cronograma dos serviços remanescentes e discutir os problemas potenciais.

Parágrafo Nono Toda a comunicação entre as partes deverá ser feita por escrito. A notificação tornar-se-á efetiva, após o seu recebimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parágrafo Décimo A fiscalização será realizada pelo(a) ENGENHEIRO CIVIL CARLOS ALBERTO RAMOS CREA PR-25.810/D.

Dessa suscinta análise já se extrai a ausência de semelhança fática entre os julgados confrontados. O princípio da segurança jurídica foi, desta forma, observado pelo acórdão recorrido diante das peculiaridades do caso.

Por fim, a recomendação proferida pelo Acórdão nº 3766/24 levou em consideração a ponderação das condutas e priorizou, neste cenário, o exercício da função pedagógica desta Corte de Contas, com o intuito de aprimorar as práticas de gestão pública e ampliar a efetividade da atuação das entidades, com caráter educativo e corretivo.

Em face de todo o exposto, voto:

- Pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso de revisão manejado pelo Serviço Social Autônomo PARANACIDADE contra a decisão consubstanciada no Acórdão nº 3766/24 – STP (mantido integralmente em sede de embargos de declaração pelo Acórdão nº 809/25 – STP);

- Pela determinação, após o trânsito em julgado da decisão, da remessa dos autos à Diretoria de Protocolo, para a redistribuição necessária para adoção de medidas executórias.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Conhecer, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao recurso de revisão manejado pelo Serviço Social Autônomo PARANACIDADE contra a decisão consubstanciada no Acórdão nº 3766/24 – STP (mantido integralmente em sede de embargos de declaração pelo Acórdão nº 809/25 – STP);

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo, para a redistribuição necessária para adoção de medidas executórias.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Conselheiros Substitutos LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Plenário Virtual, 31 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente