TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	819553/23
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO:	ANDERSON TEIXEIRA, CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA, MARCELO TSCHA FACHINELLO, MUNICÍPIO DE CURITIBA, OGENY PEDRO MAIA NETO, RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO, URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A
ADVOGADO / PROCURADOR	AMANDA CRISTHINA ALMEIDA SAVA, ANNE MARIE FERREIRA DA CUNHA, DANIELLE RETONDARIO SALES, EGBERTO PEREIRA JUNIOR, EVELYN CRISTINA SCHWAB, HELOISA RIBEIRO LOPES, JADSON LOPES BONFIM, LIVIA BELLANDA LUZIA, PAULO CESAR DA SILVA, RAFAEL ELIAS ZANETTI, RODRIGO BINOTTO GREVETTI, SILVIA ARAGAO ALVES DE BRITTO, VANESSA LEINIG BRUCE LAPORT, ZULEIS KNOTH ADAM
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 14/24 - Tribunal Pleno

Denúncia. MUNICÍPIO DE CURITIBA. Deferimento de medida cautelar. Despacho n. 2097/23 - GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 2097/23 – GCMRMS, abaixo reproduzido, em que se deferiu a medida cautelar formulada por ANDERSON TEIXEIRA e JADSON LOPES BONFIM em face da PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, referente à operação de aquisição por meio da URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A (URBS) e do FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA (FUC), de 70 (setenta) ônibus elétricos, no valor de R$ 317.000.000,00 (trezentos e dezessete milhões de reais).

> "**I –** Trata-se de denúncia com pedido liminar, formulada por **ANDERSON TEIXEIRA** e **JADSON LOPES BONFIM** em face da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA**, referente à operação de aquisição por meio da **URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A (URBS)** e do **FUNDO DE**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA (FUC), de 70 (setenta) ônibus elétricos, no valor de **R$ 317.000.000,00** (trezentos e dezessete milhões de reais).

O denunciante aponta diversas impropriedades no ato administrativo, que é discutido no âmbito de autorização legislativa objeto da proposição de nº 005.00219.2023, que foi aprovada no dia 19/12/2023.

Foram apontadas as seguintes impropriedades: a) a ilegalidade na forma utilizada pelo Município para realizar o ato administrativo de transferências de R$ 317.000.000,00 (trezentos e dezessete milhões de reais); b) o elevado valor de compra de cada veículo; c) os problemas de armazenamento e carregamento de ônibus elétricos; d) a não demonstração dos custos adicionais de instalação e manutenção de fontes energéticas decorrentes da compra prevista; e) a não demonstração de estudos ambientais que comprovem a vantajosidade da utilização desses automóveis; f) a falta de um plano de profissionais especializados para realizar a manutenção de gerenciamento dos ônibus elétricos; g) o valor da tarifa técnica será diretamente interferido pela aquisição dos ônibus elétricos.

Determinei a intimação da parte representada, para que prestasse esclarecimentos quanto aos fatos alegados na representação e juntasse documentos essenciais para análise dos fatos alegados.

O denunciante apresentou emenda à inicial, atualizando informações, conforme petição de peça 13.

Intimada, a URBS apresentou defesa prévia (peças 21-24), sustentando, em síntese, a preliminar de incompetência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o controle prévio de constitucionalidade e para declaração de inconstitucionalidade de lei municipal e, quanto ao mérito, que: a) não há violação ao princípio licitatório, por se tratar de subvenção destinada à compra dos bens pelas empresas; b) não houve alteração do objeto da concessão, por se tratar apenas de atualização tecnológica; c) não compete ao poder concedente disponibilizar frota; d) seria absurdo supor que a concessionária assumisse a dívida na aquisição dos veículos elétricos sem a necessária e correspondente remuneração para a equação econômico-financeira dos contratos; e) sendo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

mantido o modal ônibus, não há burla ao processo licitatório; f) os veículos elétricos são imprescindíveis para a continuidade e atualização do serviço concedido; g) não há lesão ao interesse público, considerando que os veículos passarão a ser do patrimônio do FUC ao final dos contratos; h) se trata de importante medida de transição tecnológica; i) que é pífia a argumentação de que os custos de aquisição dos ônibus elétricos são muito elevados frente à tecnologia EURO 6, já que a condição de vanguarda sustentada por Curitiba é incompatível com a escolha apenas pelo critério de menor custo; j) há outros benefícios do progresso tecnológico além dos econômicos; k) o poder público é garantidor da operação financeira a fim de reduzir os juros na aquisição dos veículos, de modo que pode ou não realizar o pagamento à vista; l) o prazo da concessão é um limitador temporal que impede a realização do financiamento a prazo superior ao estabelecido; m) o município se compromete a adquirir toda a infraestrutura de recarga reutilizável, pois há a possibilidade de reaproveitamento em outro local para operação; n) não há ilegalidade em estipular que o pagamento dos custos da operação dos ônibus elétricos seja remunerada com os recursos da tarifa ou com subsídios, à escolha do prefeito municipal, o) o Chamamento Público 001/2022 possibilitou a todos os "*players*" que submetessem ao município suas soluções tecnológicas para testes de adequação às necessidades operacionais locais; p) o preço de compra foi respaldado por orçamentos fornecidos pelo mercado; q) não é possível alcançar a meta de zero emissões com a utilização do padrão de motores EURO 6; r) os profissionais das concessionárias serão treinados para efetuar a manutenção dos veículos elétricos; s) o relatório produzido a partir do Chamamento Público 001/2022 supriu a discussão técnica a respeito da autonomia dos veículos; t) a aquisição dos veículos elétricos não será custeada pela tarifa, mas por subvenção econômica; u) os ônibus elétricos, embora mais caros para a aquisição, possuem custo do ciclo de vida inferior ao veículo diesel, já que sua manutenção e operação é mais econômica; v) a redução de emissão de gases de efeito estuda será de 86,6% a 95,5% ao ano.

O município, em peça 26, ratificou a manifestação da URBS.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

O Vereador Dalton Borba compareceu, na qualidade de terceiro interessado, e manifestou-se em peças 28-31, alegando que: a) o projeto de lei foi aprovado em curto tempo, sob trâmite de urgência, sem a manifestação das comissões; b) a proposição legislativa foi baseada em apenas um orçamento; c) a instituição financeira escolhida para a operação é vinculada à empresa fornecedora de veículos Caio; d) a lei foi sancionada, sob o nº 16.276/23; e e) a operação de aquisição dos veículos é uma compra ilegal por delegação.

É o breve relato.

II – Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e 32 da Lei nº 113/2005, bem como dos artigos 275 e 277 do Regimento Interno, **RECEBO** a Denúncia.

Rejeito a preliminar, suscitada pela URBS, a respeito da incompetência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o controle prévio de constitucionalidade e para declaração de inconstitucionalidade de lei municipal, uma vez que a irregularidade narrada na denúncia não trata apenas, nem principalmente, do processo legislativo, mas da atividade da administração na aplicação de recursos em contrato de concessão.

Após detida leitura, concluo que, em sede de cognição sumária, os esclarecimentos trazidos pela URBS não são capazes de afastar a aparente irregularidade denunciada e, pelas razões a seguir, determino a suspensão de todos os atos administrativos que visem à subvenção e aquisição dos 70 ônibus elétricos e instalação das estruturas e equipamentos de recarga das baterias.

A operação de aquisição de 70 ônibus elétricos que é objeto desta denúncia está sendo realizada no âmbito de contratos de concessão de serviços de transporte coletivo municipal de passageiros na cidade de Curitiba.

É diligência essencial para demonstrar a regularidade dos atos ora questionados o exame do edital, anexos, contratos e termos aditivos da concessão no âmbito dos quais a administração pretende subvencionar a compra de 70 ônibus elétricos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

Apesar da essencialidade do exame desses documentos para a apreciação das razões da administração, a URBS deixou de acostá-los com a sua manifestação jurídica de peça 21.

Contudo, não houve prejuízo para a apreciação da medida cautelar, já que as peças estão disponíveis no portal de licitações da URBS[1].

Assim, esclarece-se que os citados contratos de concessão foram resultantes do Edital de Concorrência Pública nº 005/2009, regido pela Lei 8.987/95 e 8.666/93 e pela Lei Municipal 12.597/08, certame promovido pela Urbanização de Curitiba S/A (URBS), que teve como objeto *a outorga de concessão para a prestação e exploração dos serviços de transporte coletivo público urbano de passageiros, com ônibus, no Município de Curitiba, com a finalidade de atender às necessidades atuais e futuras de deslocamento da população*.

As empresas interessadas competiram na referida concessão e foram julgadas sob *os critérios da melhor técnica e menor custo quilométrico*. O certame foi dividido em três lotes, tendo sido vencedoras as seguintes empresas: CONSÓRCIO PONTUAL, no Lote 1, CONSÓRCIO TRANSBUS, no Lote 2, CONSÓRCIO PIONEIRO, no Lote 3 (peça 23).

Foi fixado o prazo de 15 (quinze) anos para a concessão, que, contados das assinaturas dos contratos ocorridas em 1º de setembro de 2010, conduzem à conclusão de que sua vigência se encerra em 1º de setembro de 2025.

O edital estabeleceu que o prazo da concessão poderia ser prorrogado pelo prazo adicional de até 10 (dez) anos, *mediante prévia justificativa da Concedente e somente nos casos de elevados investimentos em bens reversíveis, decorrentes de fato superveniente, não sendo considerado para esse fim investimento na renovação e ampliação de frota*, situação que autorizaria a vigência dos instrumentos por 25 (vinte e cinco) anos a contar da assinatura dos contratos.

A remuneração da concessionária é feita de acordo com o número efetivo de passageiros pagantes

[1] Edital de concorrência 5/2009 para a Seleção de empresas ou consórcios de empresas para a outorga de concessão para prestação e exploração dos serviços de transporte coletivo público urbano de passageiros, com ônibus, no Município de Curitiba.
https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/licitacoes/HOMOLOGADAS/2009

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

multiplicados pela tarifa técnica, segundo cálculos realizados conforme metodologia estabelecida em edital.

Os parâmetros operacionais da concessão são explicitamente baseados no transporte coletivo de passageiros por meio de ônibus movidos a combustão, uma vez que o preço do litro de diesel é um fator de correção do custo por quilômetro rodado, e, para a licitação, as empresas competiram em propostas técnicas que projetavam a melhoria operacional por meio de frotas com biocombustíveis e por meio de tecnologias de motores menos poluentes nos parâmetros do padrão europeu de emissões EURO-III, que se refere a motores a combustão. A operação por ônibus elétricos não é, portanto, objeto da concessão outorgada por meio do Edital de Concorrência Pública nº 005/2009.

A autorização legislativa para a ampliação e inovação do objeto da concessão foi submetida ao Poder Legislativo por meio da proposição 005.00219.2023 (peça 4), que *promove a readequação da Lei nº 12.597/2008, no sentido de autorizar a URBS a realizar a operação de mútuo acordo com as atuais concessionárias prestadoras do serviço de transporte coletivo para que estas procedam a aquisição de até 70 ônibus de propulsão exclusivamente elétrica para incorporação imediata ao sistema de transporte coletivo de Curitiba, considerando ainda a futura reversão dos referidos bens móveis ao Fundo de Urbanização de Curitiba - FUC, ao final da concessão*.

Extraio da mensagem do prefeito na proposição 005.00219.2023 (peça 4) que o Poder Executivo manifesta a necessidade de atender a “acordos firmados com entidades internacionais” visando o aprimoramento dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus, e informa ainda que “Curitiba é signatária do Acordo de Paris” e que vem promovendo ações visando aprimorar mecanismos para diminuir o impacto das mudanças climáticas.

Nesse sentido, a administração municipal declara a meta até 2030 de que 33% de sua frota no transporte coletivo local opere com emissão zero, e que deve alcançar essa condição para 100% da frota até 2050, como parte do seu Plano de Ação Climática (PlanClima).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

O Poder Executivo também informou, na mensagem da citada proposição, que a URBS lançou Edital de Chamamento Público 001/2022 a fim de convocar empresas fornecedoras de tecnologias para a demonstração de ônibus elétricos.

Ainda, consta da mensagem a informação de que a URBS assinou contrato com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a formulação de nova concessão a ter vigência a partir de setembro de 2025, a fim de evitar a postergação dos atuais contratos.

Nesse sentido, o prefeito declarou, na mensagem, que a atividade de aquisição de ônibus elétricos deve estar vinculada à sua reversão ao Município, a fim de que os serviços concedidos possam ser mantidos com a permanência da frota elétrica já adquirida mesmo no caso de saída/substituição das atuais empresas operadoras.

Pois bem, no escopo da concessão do transporte coletivo de passageiros em Curitiba, as concessionárias prestam os serviços por meio de seus bens próprios, incluindo veículos e garagens.

Essa atividade é regida pelos critérios econômicos particulares definidos pelas concessionárias, que estão sujeitos aos parâmetros de qualidade definidos pelo Termo de Referência e demais anexos do Edital de Concorrência Pública nº 005/2009. Ou seja, os bens que as concessionárias disponibilizam ao serviço prestado são adquiridos por conta e risco das empresas, e devem atender às finalidades de interesse público.

Contudo, a aquisição de 70 ônibus elétricos, no caso em tela, não é feita por conta e risco das empresas, uma vez que o valor específico do custo de aquisição, nos termos de orçamento prévio, está sendo inteiramente disponibilizado pelo erário, sendo premissa estabelecida pelo prefeito que os bens devem ser mantidos na operação do sistema e revertidos quando do encerramento da operação.

Estes ônibus são, portanto, bens públicos desde o momento da aquisição, razão pela qual não podem ser adquiridos sem a observância da Lei 8.666/93 ou 14.133/21.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

A operação segundo a qual a administração destina recursos do erário para empresas privadas, por meio de declarada “subvenção”, com a vinculação específica para a aquisição de bens certos e determinados, com orçamento previamente estipulado, e que integrarão o patrimônio público desde a data da aquisição, deve necessariamente ser realizada por meio de competição no mercado regida pela legislação de licitações, na forma do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Considerando que, no caso em tela, o município declara estar promovendo uma subvenção às concessionárias para que realizem a compra dos veículos elétricos, e que há omissão quanto ao dever de que o processo de compra seja feito exclusivamente por meio de licitação, providência que considero ser obrigatória, por se tratar de uma compra pública, concluo que há burla ao princípio das compras públicas por licitação.

A necessidade de licitação é providência que se destina a proteger o erário, afinal, a lei regente das compras públicas estabelece todos os ritos necessários à obtenção da maior competitividade no mercado, assegurando, consequentemente, que as compras sejam feitas com maior economicidade e qualidade. A aquisição feita sem licitação é presumivelmente lesiva ao erário (STJ. REsp 728.341/SP, Rel. Ministro Og Fernandes).

É a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Os processos licitatórios são compostos de diversos procedimentos que têm como meta os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência com o intuito de proporcionar à administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível, conhecido como: eficiência contratória. Isso acontece utilizando-se de um sistema de comparação de orçamentos chamados de propostas das empresas que atendam as especificações legais necessárias, todas constantes dentro do edital (Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2009.)

Nas licitações, o princípio da competitividade tem papel fundamental na escolha da proposta mais vantajosa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

pela Administração Pública, especialmente sob o ponto de vista de satisfação do interesse público.

Nos termos do art. 12, §3º, da Lei 4.320/64, as subvenções são transferências destinadas a cobrir despesas de custeio. Desse modo, a atividade administrativa que é objeto desta denúncia consiste na promoção, pelo município, de custeio direto de operação de aquisição realizada pelas concessionárias, o que esvaziaria a natureza de atividade desenvolvida por conta e risco das próprias, e confirmaria a natureza de aquisição pública da compra de 70 ônibus elétricos.

Mas não é apenas isso. A adição de um tipo diferente de ônibus à concessão outorgada, cujo objeto licitado foi o da prestação de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus movidos à combustão, é providência que amplia o objeto da concessão em limites que exorbitam o originalmente licitado.

Desse modo, o aditivo contratual que a URBS pretende realizar com as empresas concessionárias, para a inclusão de novo modal de transporte (ou ao menos novo tipo de ônibus, não previstos no Edital que promoveu a concessão) é medida ilegal, pois ao inovar radicalmente o contrato, escapa furtivamente das normas licitatórias que promovem a competição e buscam assegurar a vantajosidade da contratação pública. Tanto a compra dos ônibus, quanto a concessão para sua gestão e operação, devem ser objeto de licitação.

Além disso, a outorga do serviço público de transporte de passageiros por meio de ônibus elétricos depende necessariamente da prévia elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), que aponte os critérios regulatórios da atividade econômica e apresente conclusão pela vantajosidade da operação.

O critério basilar para justificar a realização de EVTEAs de empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade decorre do princípio da eficiência na administração pública (Acórdão 480/2021 do Plenário, Rel. Ministro Vital do Rego, do Tribunal de Contas da União).

Em atendimento ao Relatório de Auditoria Operacional acerca da viabilidade técnica, econômica e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

ambiental de empreendimentos de transportes públicos de média e alta capacidade e da suficiência e da aderência aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como aos referenciais que abordam o tema, elaborado no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do Tribunal de Contas da União, processo TC 037.580/2018-3), foi expedida a seguinte recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Regional:

9.1.1.no prazo de 150 dias, estabeleça critérios mínimos para a avaliação e manifestação conclusiva sobre a suficiência e adequação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental dos empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade a serem contratados nos instrumentos de repasse federais bem como nos de financiamento da União, alinhando-os à Política Nacional de Mobilidade Urbana e aos planos de mobilidade urbana, planos diretores urbanos e planos de desenvolvimento urbano integrado, considerando a viabilidade durante todo o ciclo de vida, desde a concepção, passando pela construção até a operação dos empreendimentos;

9.1.2. após o estabelecimento desses critérios mínimos, abstenha-se de celebrar instrumentos de transferências de recursos federais, bem como de financiamentos, cujos projetos não contenham devida avaliação do EVTEA, acompanhada de manifestação conclusiva sobre sua suficiência e adequação;

Ou seja, desde o controle externo da União tem sido expedidas recomendações para que os sistemas de transporte coletivo não sejam apoiados por órgãos federais quando desprovidos da necessária avaliação de EVTEA, já que essa falha técnica repercute em risco à eficiência do sistema.

A administração municipal, ao implantar operação de transporte coletivo de passageiros por meio de ônibus elétricos sem a realização de prévio EVTEA sujeita-se ao risco de promover elevados investimentos de recursos próprios para a instalação de sistema que poderá não ser considerado suficientemente eficiente para o posterior apoio por órgãos federais. Há risco de dano ao erário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

A ausência de EVTEA impede a verificação da vantajosidade da eletrificação da frota.

A inclusão de ônibus elétricos na frota operacional do transporte coletivo de passageiros não é providência simples, uma vez que esses veículos demandam equipamentos de recarga de suas baterias que importam em elevados investimentos e à necessidade de espaços físicos dedicados no interior das garagens, circunstâncias que impactarão na tarifa técnica.

Além disso, os serviços de manutenção e as características operacionais de desempenho, autonomia e insumos específicos dos ônibus elétricos representam um conjunto de elementos que revelam a complexidade da operação deste modal, que deve ser examinado quanto à sua viabilidade e vantajosidade para a administração.

Também verifico que não foram analisadas as características de interoperabilidade entre os diferentes motores e modelos de veículos elétricos. Apenas a título exemplificativo, enumero que equipamentos de recarga de baterias destinados a um determinado modelo de ônibus elétrico podem não ser compatíveis com outros modelos.

É necessário que a interoperabilidade seja considerada nas análises de impacto da operação, uma vez que os investimentos ora realizados podem repercutir em **dependência tecnológica da administração pública a longo prazo**, dada a vinculação a determinada marca ou fabricante.

Assim, à falta de estudos técnicos robustos que analisem os impactos de longo prazo da aquisição, bem como à falta de realização de licitação para a ampliação exorbitante do objeto da concessão e, por fim, à falta de licitação para a aquisição pública dos veículos elétricos, considero que está presente o risco de lesão ao erário que justifica o deferimento de medida cautelar.

DO EXAME DAS EXPLICAÇÕES E ALEGAÇÕES DA URBS

Não prospera a argumentação da URBS de que a aquisição dos veículos elétricos não viola o princípio licitatório, pois não alteraria o objeto da concessão e que, além

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

disso, sendo a aquisição dos bens realizada pelas concessionárias (com subvenção municipal) seria absurdo obrigar as empresas a assumirem a dívida na aquisição dos veículos elétricos sem considerar a equação econômico-financeira; e que a aquisição dos ônibus seria mera atualização tecnológica.

A breve análise a seguir, aprofundando a fundamentação retro, tratará de três pontos levantados pela URBS: a) a eletrificação da frota como mera atualização técnica (o que permitiria fazê-lo no âmbito da concessão atual; b) o caráter reversível do bem particular (o que implicaria em ausência de prejuízo à concedente); e c) a realização de um Chamamento Público (o que indicaria o cumprimento das exigências de promover uma competição para a oferta dos ônibus).

A obrigação a ser cumprida pelas concessionárias – aquisição de ônibus elétricos e instalação de equipamentos de recarga – importa em modificação do próprio objeto da concessão, e não é, como argumenta a URBS, mera atualização tecnológica, nos termos do art. 6º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 8.987/95.

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Afinal, a ***atualidade técnica*** prevista na lei é aquela que caracteriza o serviço adequado, que mantém a adequação mesma do serviço ou atividade prestada. E, no caso concreto, o serviço de transporte coletivo por ônibus não será inadequado nem descaracterizado caso não ocorra a compra dos ônibus elétricos. Ou ao menos isso não está demonstrado pela concedente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

Na verdade, a atualidade técnica a que se refere o dispositivo legal é aquela que decorre, por exemplo, da periódica renovação da frota exigida pelo contrato.

Além disso, caso o município entendesse que a eletrificação da frota é providência necessária para que o serviço prestado pela concessionária fosse considerado adequado, então não deveria haver subvenção da operação, já que se trataria de obrigação contratual da empresa privada.

Afinal, a operação da atividade, nos estritos limites do contrato, é feita por conta e risco da concessionária que, para realizar esse objetivo, deve adquirir os bens necessários para sua execução.

Todos os bens essenciais à execução da atividade concedida são, em tese, reversíveis e devem estar previstos já no edital de licitação da concessão, conforme dispõe os incisos X e XI da Lei 8.987/95. Aliás, a reversibilidade dos bens é uma cláusula essencial do contrato de concessão, conforme artigo 23, X de referida lei.

Portanto, em regra, os bens usados pela concessionária para o exercício da atividade são privados. Ao final do contrato, se houver previsão contratual de reversibilidade e caso o seu valor não tenha sido amortizado pela tarifa, a reversão dos bens deverá ser indenizada.

Contudo, os critérios de quantidade, preço, oportunidade e forma de pagamento, dentre outros, para a aquisição dos ***bens privados***, ***reversíveis ou não***, são definidos pela própria concessionária, segundo parâmetros da economia de mercado, uma vez que presta o serviço por sua conta e risco.

A esse respeito, compete ao poder concedente fixar parâmetros mínimos de qualidade a serem atendidos na prestação do serviço adequado, que são as circunstâncias exigíveis da concessionária.

Por outro lado, existem também ***bens públicos reversíveis***. Neste caso, são bens de propriedade do poder concedente, por ele adquiridos, cuja posse (e dever de guarda e manutenção) é transferida à empresa concessionária para o exercício da atividade. Nesse caso, tratando-se de bem público, a compra se dará sob os ditames da lei de licitações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

Ao contrário do argumento da URBS lançado para rejeitar o dever de licitar a compra dos veículos elétricos, não há vedação para que bens públicos sejam aplicados na concessão, desde que existam instrumentos que assegurem a sua reversibilidade bem como a sua conservação.

No caso em tela, a licitação é instrumento que assegura a maior competividade e, além disso, é obrigatória, e, por hipótese, caberia à administração fixar cláusulas de mútuo acordo com as concessionárias para a operação de eventual frota pública elétrica, e não a via que foi adotada, de repassar recurso certo, para compra determinada, a fim de que seja feita pelas empresas, como se por sua conta e risco fosse.

A opção eleita pela administração burla o dever de licitar, pois não é feita conta e risco da concessionária, razão pela qual não se trata de compra privada.

Além disso, caso se tratasse da compra de bens privados, como alega a URBS, terá sido impróprio que o poder concedente tenha adotado todos os procedimentos prévios necessários para a aquisição, como a realização de orçamentos e a negociação com fornecedores. As condutas preparatórias para a compra confirmam a real natureza de compra pública dessa aquisição.

Considerando o objeto da atual concessão, o estabelecimento de obrigação às concessionárias de adquirirem número certo de veículos, com determinada especificação, preço e marca é providência que exorbita o objeto da concessão e ganha contornos de aquisição pública propriamente dita.

O que está ocorrendo, ao que tudo indica, é uma “terceirização da compra pública” ou uma “mútuo acordo de compra pública por delegação”, já que os ônibus são adquiridos com recursos públicos, para integrar frota pública, com inequívoca (e indevida) inovação contratual e ampliação do objeto da concessão, com a utilização de suposta “subvenção” que, na realidade, apenas desvia a aparência de que o erário municipal está pagando pela compra.

E isso ofende o princípio licitatório, pois tanto a compra dos ônibus e a instalação da estrutura de recarga, quanto a própria operação dessa frota devem se submeter às

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

regras de competição que promovem e organizam o mercado de fornecedores de bens e serviços ao estado.

Aliás, a especificidade do objeto e o impacto para o município, seja ele ambiental, operacional ou financeiro, revelam a necessidade de desenvolvimento de estudos próprios e de nova concorrência para a concessão do objeto específico.

Por outro lado, é importante destacar que o ***Chamamento Público 001/2022 e o seu Relatório não têm o conteúdo necessário para suprir a exigência de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental***, já que reúnem apenas o exame de aspectos operacionais e de desgaste de peças de um restrito escopo de fabricantes, sem se debruçar sobre os aspectos da vantajosidade e da interoperacionalidade na perspectiva de longo prazo da operação desses veículos.

O chamamento público, que consistiu no convite a que empresas oferecessem ônibus elétricos para teste, embora seja procedimento que possa auxiliar na elaboração dos estudos preparatórios de uma licitação, não se confunde com eles e não supre a necessidade imperiosa de um EVTEA.

Sobre este particular, por exemplo, diga-se que embora a URBS afirme que a redução de emissões de gases do efeito estufa não é alcançada por meio da utilização de motores a combustão do padrão EURO VI segundo as exigências do CONAMA, isso não está demonstrado tecnicamente, o que inviabiliza a conclusão a respeito da imprescindibilidade da eletrificação da frota para alcançar as metas ambientais pretendidas.

Essa deficiência argumentativa se amplifica quando se verifica que o custo dos ônibus elétricos é muito superior àqueles por combustão, e que não se tem sequer um estudo detalhado do impacto financeiro da eletrificação da frota.

Não tenho razões para duvidar que o futuro da mobilidade eletrificada é promissor, e tem elevado significado ambiental. Entretanto, tanto o mercado como a administração pública ainda têm a necessidade de compreender de modo exaustivo toda a complexidade da operação, sobretudo porque

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

cria obrigações de longo prazo que afetam o erário municipal presente e futuro.

Assim, a cautela que motiva o controle externo, neste caso, diz respeito à falta de estudos técnicos robustos e de procedimento licitatório, diante da circunstância de que a eletrificação da frota é uma inovação complexa, e não há razões para adotá-la com urgência apenas por ser uma inovação, desconsiderando a complexidade.

Por essas razões, entendo insuficientes as explicações e argumentos da URBS, e, fundado do dever/poder de cautela, determino a suspensão de todos os atos administrativos (repasses financeiros, aditivos contratuais, etc.) que envolvam a aquisição dos ônibus objeto desta denúncia.

III – Assim, presentes os requisitos da probabilidade de justiça da providência e do perigo da demora diante da iminente transferência dos valores para a aquisição, defiro a **MEDIDA CAUTELAR** para **DETERMINAR** que o **MUNICÍPIO DE CURITIBA,** a **URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A** e o **FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA** suspendam os atos administrativos autorizados pela lei municipal decorrente da proposição de nº 005.00219.2023 e para a aquisição de 70 (setenta) ônibus elétricos, no valor de R$317.000.000,00 (trezentos e dezessete milhões de reais).

IV - Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para:

1) INTIMAR, com urgência, via telefone e e-mail com certificação nos autos, o PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, na pessoa de seu representante legal, para ciência e imediato cumprimento da determinação cautelar;

2) INCLUIR na autuação a CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, a URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A – URBS, o FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA – FUC, o PREFEITO MUNICIPAL RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO e o PRESIDENTE da URBS OGENY PEDRO MAIA NETO.

3) promover a **CITAÇÃO** da PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, na pessoa de seu representante legal, bem como da CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A – URBS, do FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA – FUC, do PREFEITO MUNICIPAL RAFAEL VALDOMIRO GRECA DE MACEDO e do PRESIDENTE DA URBS OGENY PEDRO MAIA NETO, nas pessoas de seus representantes legais, para que se manifestem, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal.

V - Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para suas respectivas manifestações.

VI - Após, voltem-me conclusos.”

2 VOTO

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Após publicado, retornem.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 2097/23 (peça 32) do gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.X6OP

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

Tribunal Pleno, 24 de janeiro de 2024 – Sessão Ordinária nº 1.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
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.EBFB.X6OP