



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 743452/21
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: AGENCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANA - AMEP
INTERESSADO: AGENCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANA - AMEP, ANDRE GUSTAVO REIS FIALHO, CLAUDIO JOSE MENNA BARRETO GOMES, ERALDO LUIZ CONSTANSKI, GILSON DE JESUS DOS SANTOS, LOUVANIR JOÃOZINHO MENEGUSSO, MARCOS TEODORO SCHEREMETA, OMAR AKEL, WILIANSON ALVES CORREA
ADVOGADO / PROCURADOR: ALEXANDRE BOREIKO, CAIO ALEXANDRO LOPES KAIEL, FELIPE JOSE FERREIRA PACHECO, FERNANDO PAULO DA SILVA MACIEL FILHO, GUILHERME DE SALLES GONCALVES, JOACIR DA SILVA RODRIGUES
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2003/25 - Tribunal Pleno

Recursos de revista em tomada de contas extraordinária. Transporte coletivo metropolitano. Prazo para licitar a delegação do serviço. Observância das normas de auditoria. Ausência de comprovação de atuação da gestão condizente com o princípio da eficiência e com o prazo fixado em regulamento. Multa administrativa. Proporcionalidade da penalização. Desprovisionamento dos recursos.

1 RELATÓRIO

Trata-se de *recursos de revista* interpostos contra o Acórdão 2915/21 do Tribunal Pleno¹ (peça 95), que assim deliberou na Tomada de Contas Extraordinária 613873/20, versando sobre o fato de o serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) não estar delegado com base em

¹ Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Decisão por maioria (houve divergência unicamente quanto ao fundamento legal das multas administrativas aplicadas). Votaram os Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares. Julgado em 28/10/2021.

Ementa do acórdão:

Tomada de Contas Extraordinária da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC. Delegação da prestação do serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba sem prévia licitação e contrato administrativo. Ausência de estudos técnicos e econômicos que estruturam o controle sobre a operacionalização e a execução do serviço. Irregularidade das contas, com aplicação de multas aos gestores e emissão de determinação. Determinação de abertura de procedimento de acompanhamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação e contrato administrativo, fundamentados em competentes estudos técnicos e econômicos:

I. julgar **irregulares** as contas extraordinariamente tomadas [...] em face da Coordenação de Região Metropolitana de Curitiba – COMEC e de seus Diretores Presidentes desde 2015 – Sr. Omar Akel, [...] Diretor Presidente da COMEC de 14 de maio de 2015 a 28 de março de 2018; Sr. Louvanir Joãozinho Menegusso, [...] Diretor Presidente da COMEC de 25 de abril de 2018 a 31 de dezembro de 2018; e Sr. Gilson de Jesus dos Santos, [...] Diretor Presidente da COMEC desde 02 de janeiro de 2019 – em virtude da constatação, descrita no Achado nº 01 do Relatório de Fiscalização nº 17/2020-CAUD/5ªICE (peça 04), de que **o serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba – RMC não está delegado com base em licitação e contrato administrativo, fundamentados em competentes estudos técnicos e econômicos;**

II. aplicar, em razão da irregularidade apurada, individualmente e por uma vez, a **multa administrativa** prevista no art. 87, III 'd', da LC 113/2005, a cada um dos seguintes agentes responsáveis:

- a) Omar Akel, [...] Diretor Presidente da COMEC de 14 de maio de 2015 a 28 de março de 2018;
- b) Louvanir Joãozinho Menegusso, [...] Diretor Presidente da COMEC de 25 de abril de 2018 a 31 de dezembro de 2018; e
- c) **Gilson de Jesus dos Santos**, [...] Diretor Presidente da COMEC desde 02 de janeiro de 2019;^[2]
- d) Claudio José Menna Barreto Gomes, [...] Diretor de Transporte da COMEC de 01º de janeiro de 2016 a 11 de setembro de 2016;
- e) Marcos Teodoro Scheremeta, [...] Diretor de Transporte da COMEC de 12 de setembro de 2016 a 27 de maio de 2018;
- f) Eraldo Luiz Constanski, [...] Diretor de Transporte da COMEC de 28 de maio de 2018 a 31 de dezembro de 2018;
- g) **Willianson Alves Correa**, [...] Diretor de Transporte Metropolitano da COMEC a partir de 02 de janeiro de 2019;^[3]

² Recorrente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. Emitir **determinação** à COMEC, com fundamento no art. 244, inciso II, do RITCE-PR, para que, **no prazo de dois anos, empreenda todos os estudos necessários à realização da licitação** – tais como o Pesquisa de Origem e Destino domiciliar, Projeto Básico para a operacionalização do serviço, cálculo de investimentos não amortizados e se há imposição jurídica para indenizar em razão da jurisprudência pátria, estudo de demanda, necessidade de oferta, prazo contratual, custo do serviço e método tarifário – e **proceda à licitação** para a regular delegação do serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba;

IV. determinar a abertura de **processo de acompanhamento**, nos termos dos artigos 252-A, c/c 257 e 258 do Regimento Interno deste Tribunal, destinado ao controle imediato deste Tribunal quanto à tempestividade e à regularidade dos procedimentos administrativos a serem adotados pelo gestor da entidade, quanto à determinação emitida nesta decisão;

V. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR. (Grifo nosso)

O primeiro recurso (peça 99), interposto por Gilson de Jesus dos Santos, alega, preliminarmente, que a *proposta de tomada de contas extraordinária* da 5ª Inspeção de Controle Externo, objeto dos autos originários, não satisfaz os requisitos mínimos estabelecidos pela Resolução 42/2013-TCE/PR, nas normas de auditoria constantes de seus anexos, nomeadamente no item 40.9.1, “e”, “f” e “g”.⁴

³ Recorrente.

⁴ 40.9.1 Os achados de auditoria devem ser desenvolvidos com base nas orientações contidas no tópico Achados de Auditoria da Norma relativa ao Planejamento e Execução dos Trabalhos (NAG 30), especialmente no tocante aos atributos essenciais e representam o principal capítulo do relatório. Cada achado deve ser descrito com base nos seguintes elementos, quando aplicável:

- a) título do achado, deve traduzir de forma concisa a situação encontrada;
- b) situação encontrada, situação existente, identificada, inclusive com o período de ocorrência, e documentada durante a fase de execução da auditoria;
- c) objetos, indica o documento, o projeto, o programa, o processo, ou o sistema no qual o achado foi constatado;
- d) critério de auditoria adotado, representado pela legislação, norma, jurisprudência, entendimento doutrinário ou padrão adotado;
- e) evidências, informações obtidas durante a auditoria no intuito de documentar os achados e de respaldar as opiniões e conclusões da equipe;
- f) causas, o que motivou a ocorrência do achado;
- g) efeitos reais ou potenciais, consequência ou possíveis consequências do achado;
- h) responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade;
- i) esclarecimentos prestados pelos responsáveis;
- j) conclusão da equipe de auditoria;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Segundo o recorrente, a decisão não levou em consideração a insuficiência de recursos financeiros e nela não restou evidenciado qualquer ato praticado com dolo ou culpa.

De acordo com a peça recursal, o agente foi penalizado por fato que antecede a sua gestão e as razões apresentadas pela fiscalização não levam em consideração os impactos causados de maneira significativa na rotina do órgão fiscalizado, dado que houve a necessidade de aplicação de esforços significativos e não previstos, para o atendimento aos desafios enfrentados pelo Sistema de Transporte Coletivo em um período conturbado.

Afirma que os atuais dirigentes da autarquia estão realizando todos os esforços necessários para a realização do certame e que há anos o tema se encontra pendente, sendo que nenhuma informação ou estudo técnico atualizado às novas realidades estava apto a atender ao Sistema de Transporte Metropolitano de Curitiba de maneira suficiente, possibilitando o início imediato do procedimento licitatório.

Acrescenta que o Poder Judiciário⁵ já decidiu, assim como este Tribunal de Contas, ser de 24 meses o prazo para o cumprimento da referida pendência, estando os atuais gestores da COMEC plenamente de acordo com tal limite temporal. Sustenta o recorrente que os estudos necessários não se podem ser realizados em prazo menor que 13 meses, inclusive em razão do impacto direto, em toda a rotina administrativa, dos efeitos da pandemia da covid-19. Conclui a peça recursal que, por esses motivos, a penalidade imposta por este Tribunal merece revisão.

No entendimento do interessado, é desproporcional penalizá-lo na mesma medida dos agentes que, durante todo o período de suas gestões, não

k) proposta de encaminhamento.

⁵ Autos de Suspensão de Liminar n.º 0013782-24.2021.8.16.0000. Decisão monocrática. Relator Desembargador José Laurindo De Souza Netto. 22/03/2021.

Dispositivo:

“3. Nestes termos, à vista do exposto, uma vez que vislumbrados os requisitos a tanto necessários, defiro o pedido de suspensão dos efeitos da liminar deferida nos autos da ação civil pública de obrigação de fazer n. 0000190-95.2021.8.16.0004, da 3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, para o fim de afastar o tempo nela marcado (6 meses mais 3 meses) para a licitação pendente, porquanto em si o potencial lesivo à ordem e à economia pública, e, por conseguinte sucessivo, determinar que a obrigação de licitar os serviços de transporte coletivo metropolitano de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba objeto da liminar deferida observe o prazo fixado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Processo n. 613.873/2020, de 2 (dois) anos.

Por fim, eventual e possível exigência de distinção de prazo, desde que por fato superveniente, poderá e deverá ser levada à consideração do doutor Juiz da causa.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tenham realizado qualquer ato no sentido de providenciar a licitação do Sistema de Transporte Coletivo metropolitano. Assim, expõe que seu intuito com o recurso de revista é que seja afastada a penalidade imposta ao atual Diretor Presidente da COMEC e ao seu Diretor de Transporte, inclusive para evitar a aplicação de sanções diversas pelos mesmos fatos, sem prejuízo de que lhes seja direcionada recomendação, até porque já estão adotando providências no sentido da realização da licitação, independente de qual tenha sido a conduta de gestores anteriores.

Com base nesses fundamentos, apresenta os seguintes pedidos:

Ante os argumentos trazidos no presente instrumento requer-se que Vossa Excelência dignese a:

- a) Receber e conhecer do Recurso de Revista aqui interposto e
- b) Proceda a reformar o Acórdão n. 435/19 nos termos e razões apresentados, para afastar qualquer apenamento ao presente Recorrente.
- b.1) Alternativamente, que seja então realizada recomendação ao Recorrente para que cumpra os prazos previstos no procedimento próprio que versa sobre a homologação das recomendações

O segundo recurso de revista (peça 101), interposto por Wilianson Alves Correa é uma reprodução, adaptada, do primeiro. No mais, enfatiza que o acórdão recorrido não levou em consideração a realidade do Sistema de Transporte Metropolitano e suas dificuldades e que não houve qualquer desídia por parte do gestor responsável, mas sim dificuldades que foram devidamente tratadas.

Acrescenta que se fazia necessária, para a realização do processo licitatório, a implantação da governança interfederativa, à luz do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015⁶), sendo que até a gestão dos recorrentes inexistia Conselho de Transporte Metropolitano instituído.

De acordo com a peça recursal, entre as providências adotadas para dar início ao processo licitatório se destaca a contratação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que, por meio do Laboratório de Transportes e Logística

⁶ Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(LabTrans), atua com a Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPESE) para estabelecer o que deve ser licitado, uma vez que 16 das 19 cidades abrangidas pelo Sistema Metropolitano “não possuem serviço municipal”.

A 5ª Inspetoria de Controle Externo opina pelo desprovimento dos recursos (Instrução 1/22, peça 108). Segundo a unidade, a fiscalização não infringiu a Resolução 42/2013 deste Tribunal, na medida em que o achado de auditoria que deu origem ao presente feito foi suficientemente descrito no item 3.1 do relatório de fiscalização (peça 4 dos autos), contendo exaustiva descrição da condição, evidências, critério e fonte de critério, exposição de causas, efeitos, contraditório, análise do contraditório e proposta de encaminhamento.

Acrescenta que a *proposta de instauração de tomada de contas extraordinária* explicitou o nexo causal e a definição das responsabilidades, individualmente, de cada um dos agentes interessados, além de não conter sugestão de penalização dos recorrentes por fato não correlato às atribuições dos cargos por ocupados ou referente a período diverso da gestão por eles integrada.

De acordo com a 5ª ICE, as questões atinentes à suposta insuficiência de recursos ou aos impactos causados pela pandemia da covid-19 também foram abordadas em suas manifestações e na decisão do Tribunal, assim como todas as demais razões recursais.

No entendimento da inspetoria, os recorrentes “não demonstraram, de forma objetiva, terem adotado oportunamente quaisquer ações adequadas, necessárias e suficientes (e, portanto, eficientes) para a realização da licitação e para a formalização do contrato respectivo”. Ou seja, “não trouxeram aos autos quaisquer informações atinentes à execução dos estudos técnicos necessários à realização da licitação, tampouco prestaram informações sobre qualquer outra medida objetiva que houvessem tomado para tanto, limitando-se a repisar as condicionantes trazidas pela pandemia da COVID-19 ou a realizar ilações sobre os prazos ou condições necessárias para a conclusão da licitação”.

Por essas razões, a 5ª Inspetoria mantém o seu posicionamento no sentido de que a gestão da COMEC não comprovou ter atuado de modo eficiente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para que o serviço de transporte coletivo metropolitano deixe de ser prestado de forma precária.

Assevera, por fim, inexistir o risco de que os recorrentes sejam duplamente penalizados em razão dos mesmos fatos, já que a eventual penalização em caso de descumprimento do acórdão deste Tribunal será baseada nos eventos a ele supervenientes.

O Ministério Público de Contas, assim como a unidade técnica, opina pelo desprovemento dos recursos (Parecer 228/22, peça 109), afirmando que que a tomada de contas extraordinária aponta a ausência de licitação e de contrato de concessão, baseados em estudos técnicos e econômicos, desde 2015, período anterior à pandemia da covid-19. Acrescenta que, diante da redução do número de passageiros derivada desse evento, houve revisões contratuais com repasses maiores de recursos por parte do Poder Público em favor das empresas de transporte, em Curitiba e na região metropolitana.

Sustenta o parecer ministerial que “as omissões dos gestores da COMEC em atender algo básico, elementar e óbvio como licitar as linhas do transporte público metropolitano estão diretamente relacionadas aos resultados danosos para os usuários e para o próprio sistema. Continua-se a adotar a indelével e nefasta prática da ausência de licitação e contratos baseados em estudos técnicos, ou seja, o que seria o básico para o transporte coletivo”.

De acordo com o *Parquet*, os recursos de revista não trazem novas razões de fato ou de direito em relação ao que constou do feito originário, razão pela qual devem ser mantidas as responsabilidades e as sanções e medidas estabelecidas no acórdão recorrido.

Em 09/02/2023, após a inclusão do feito em pauta de julgamento, Gilson de Jesus dos Santos espontaneamente apresentou petição (peça 111), com o intuito de demonstrar as ações realizadas pela COMEC para a efetivação da realização da licitação do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Curitiba, a saber: (a) reunião realizada entre representantes do Estado do Paraná, dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba e do Ministério Público do Paraná, em 24/01/2023; (b) criação, em 2018, e modificação, em 2022, do Conselho de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, bem como a criação, em 2023, da Agência de Assuntos Metropolitanos (AMEP); (c) criação, em 2019, de grupo de trabalho para realizar estudos prévios à licitação; (d) contratação da FEPESE para atualização da metodologia do cálculo tarifário, atualização da pesquisa de origem e destino realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e identificação dos possíveis cenários para a licitação do sistema de transporte coletivo; (e) estudos referentes ao sistema de bilhetagem, posteriores à fiscalização do Tribunal.

Conforme certidão à peça 112, o processo foi retirado de pauta de julgamento, na Sessão Ordinária Virtual nº 2 do Tribunal Pleno, realizada no período de 13 de fevereiro a 16 de fevereiro de 2023.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, ratifico o recebimento dos recursos, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade.

As *evidências* do achado de fiscalização objeto do feito estão indicadas no Relatório de Fiscalização 17/2020-CAUD/5ICE (peça 4, p. 24) e na *proposta de instauração de tomada de contas extraordinária* (peça 3, *v.g.*, p. 5 e 13). Do mesmo modo, as suas *causas* (*v.g.*, relatório de fiscalização, p. 25; peça inicial, p. 5, 12 e 13) e os seus efeitos (*v.g.*, relatório de fiscalização, p. 23 e 25; peça inicial, p. 8 a 11). Também estão demonstradas a conduta dos agentes responsabilizados (*v.g.*, relatório de fiscalização, p. 27; peça inicial, p. 22, 23 e 27 a 29) e a sua culpabilidade (*v.g.*, relatório de fiscalização, p. 26 e 27; peça inicial, p. 13 a 15).

Sendo esses os aspectos que os recursos de revista apontam como ausentes – o que não se confirma –, rejeito a questão, alegada como preliminar, de infração à Resolução 42/2013, que institui as normas de auditoria governamental aplicáveis nas fiscalizações deste Tribunal.

Quanto ao mérito, ambos os recursos devem ser **desprovidos**.

Fundamentalmente, as multas administrativas aplicadas aos recorrentes se devem à constatação de que não comprovaram a adoção de medidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“adequadas, necessárias e suficientes (e, portanto, eficazes) para a realização da licitação e para a formalização do contrato” de concessão do serviço de transporte coletivo metropolitano, no exercício dos cargos de diretor-presidente e de diretor de Transporte da COMEC, na gestão iniciada em janeiro de 2019, nos termos do Acórdão 2915/21-TP.

As razões recursais sustentam, em síntese, que os recorrentes vêm adotando, desde o início do exercício de seus cargos, as providências destinadas à realização da licitação e da contratação referidas, mas que a prestação do serviço de transporte coletivo metropolitano de forma precária é muito anterior à gestão 2019-2022 e demanda a prévia elaboração de estudos técnicos, bem como que a regularização da situação encontrou, recentemente, obstáculos específicos, derivados da pandemia da covid-19. Assim, alegam não ser possível penalizá-los pela não realização da licitação no curto período de menos de dois anos, estabelecido em decisão judicial que versou sobre a matéria, assim como na própria decisão recorrida.

Pois bem. O fato fundamental para a penalização dos recorrentes, que vem sendo enfatizado por este Tribunal desde a auditoria realizada em 2020, consiste na omissão dos gestores da COMEC, desde janeiro de 2015, em adotar, de modo compatível com o princípio da eficiência que rege a atividade administrativa, providências para a concessão do serviço do transporte coletivo metropolitano, incluída a prévia licitação.

Logo, o principal ponto em discussão diz respeito a, afinal, *quais medidas*, nesse sentido, foram adotadas pelos gestores ora recorrentes.

Evidentemente, mesmo num cenário desfavorável, como o da pandemia da covid-19, não se poderia admitir como razoável, por exemplo, que nenhuma ação fosse adotada, porquanto nada indica que as providências administrativas voltadas à concessão não pudessem, em absoluto, ser implementadas, respeitadas as medidas sanitárias vigentes e consideradas as formas alternativas de trabalho que se difundiram nesse período, inclusive no âmbito da Administração Pública (notadamente a modalidade remota).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso concreto, a leitura das peças recursais revela duas providências descritas pelos recorrentes: a implantação do Conselho de Transporte Metropolitano e a contratação do FEPESE para a realização de estudos sobre a licitação, conforme páginas 8 e 9 do recurso de revista interposto pelo sr. Wilianson Alves Correa (peça 101):

Destaca-se ainda que, para que seja logrado processo licitatório, faz-se necessária a implantação da governança interfederativa, à luz do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), inclusive, com estabelecimento de competências e responsabilidades de todos os entes envolvidos (Governo Estadual e prefeituras), quando, majoritariamente e mesmo pela formação histórica, tal ônus está centralizado exatamente na gestão metropolitana, mais precisamente ao Diretor-Presidente e Diretor de Transportes da COMEC. O estabelecimento de tal governança já está em processo avançado, inclusive com publicação de Decreto com nomeações de seus conselheiros e implantação de Conselho de Transporte Metropolitano com caráter deliberativo, instituição essa que não havia até a gestão anterior a nossa (2019-2022).

Portanto, o que se busca com o presente recurso é que seja revista a penalidade imposta ao atual Diretor de Transportes Metropolitano para que a este seja determinada recomendações de cumprimento dos prazos contidos no procedimento de Homologação já mencionado.

Caso contrário, os agentes que ainda atuam na autarquia e que foram penalizados podem sofrer novamente uma sanção decorrente dos mesmos fatos, ainda que estejam adotando as providências necessárias para a abertura do procedimento licitatório, inclusive com a contratação de instituição pública especializada em transportes, neste caso, a Universidade Federal de Santa Catarina/Labtras/Fepese para realização de estudos atualizados, com destaque para o produto “o que licitar”, uma vez que, das 19 cidades abrangidas no Sistema Metropolitano, 16 delas não possuem serviço municipal, tendo tal competência atribuída à COMEC e seus gestores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Independentemente de eventual análise sobre a relevância, para o processo de realização da concessão do serviço público, dessas duas medidas, parece-me claro que a indicação desses únicos feitos da gestão 2019-2022, em tempos de pandemia ou não, é insuficiente para alcançar a conclusão de que restaria afastada a omissão apontada no acórdão recorrido.

Esclareça-se que não se trata de exigir dos recorrentes que tivessem solucionado por completo, durante a sua gestão, uma complexa questão que tem sua origem num passado muito anterior ao ano de 2019. Trata-se, no entanto, da necessidade de que tais agentes demonstrem, diante do seu dever de prestar contas, que, durante o período em que estiveram no exercício dos respectivos cargos, adotaram medidas que possam ser consideradas razoavelmente satisfatórias, sob o enfoque do princípio da eficiência. Nesse sentido, como esclarece Marçal Justen Filho, “A fiscalização operacional”, realizada pelo Tribunal de Contas no exercício do controle externo, “compreende o exame das atividades propriamente ditas, para verificar o desempenho satisfatório no desempenho de funções públicas ou que envolvam recursos públicos”.⁷

Ainda que o prazo considerado razoável para a realização da licitação seja de dois anos, presume-se que as providências administrativas se desenvolvem de modo progressivo e procedimentalizado até o alcance do resultado final, sendo possível aos interessados a comprovação dos atos que, sucessivamente, venham sendo realizados durante a sua gestão. Contudo, nenhuma medida, a não ser a instituição do Conselho de Transporte Metropolitano e a contratação da FEPESE para a realização de estudos, foi indicada nas peças recursais. E mesmo essas medidas não estão *comprovadas* nas petições recursais, sendo apenas *alegadas*.

Em consulta ao portal da transparência da COMEC, o Gabinete deste relator constatou que o contrato foi firmado com a FEPESE em 15/04/2021,⁸ mesma data em que foi realizada a primeira reunião do Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, segundo documentação disponível no

⁷ Curso de Direito Administrativo. 2018. 13ª ed. Capítulo 17, item 3.2 (As diversas facetas da fiscalização).

⁸ Na data da consulta, a informação estava disponível em https://www.comec.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2021-04/contrato_administrativo_n.03-2021_dispenza_de_licitacao_n.02-2021_-_comec_e_fepese_-_assinado1.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

portal da COMEC.⁹ Ambos os fatos, portanto, são posteriores à conclusão da auditoria realizada por este Tribunal em 2020 e se deram já no terceiro ano da gestão dos recorrentes. Assim, não interferem nas responsabilizações referentes ao achado de fiscalização que originou a tomada de contas extraordinária.

Importante acrescentar que as medidas adotadas pela gestão 2019-2022 informadas previamente à fase recursal foram já devidamente consideradas no acórdão recorrido,¹⁰ e na ausência de novos fundamentos fáticos ou jurídicos relevantes a respeito, inexistente razão para alteração do entendimento então expressado.

Sobre a questão do prazo para a realização da concessão do serviço de transporte público, confira-se também o que constou da decisão recorrida:

Ainda, após a reassunção dos serviços, em 2015, o tema recebeu regulamentação específica mediante o [Decreto nº 2009/2015](#), que fixou as condições para a exploração e a execução dos serviços de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, expressamente reiterando a necessidade de realização do certame licitatório, **e fixando um prazo máximo de 15 (quinze) meses após o qual**

⁹ Na data da consulta, a informação estava disponível em https://www.comec.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2021-08/ata_da_1a_reuniao_-_conselho_de_transporte_coletivo_da_regiao_metropolitana_de_curitiba_-_15.04.2021.pdf

¹⁰ “A demonstração exclusivamente de providências inconclusivas adotadas em 2015, bem como a elaboração de termo de referência para a contratação de estudos, ocorrida em 2019, mas até o presente momento sem a redação final publicada, não se apresentam suficientes para sanar a restrição apurada.

Igualmente não podem ser causa de afastamento da restrição as alegadas dificuldades técnicas e financeiras da entidade, nos termos bem pontuados pela unidade instrutiva:

“Deve ser afastada desde já a pertinência da alegação, presente em todas as manifestações apresentadas, de que a COMEC não dispõe de estrutura técnica, operacional e de pessoal suficientes para a consecução da atividade institucional precípua. Trata-se, evidentemente, de um gravíssimo problema de gestão, cuja apreciação extrapola o âmbito do presente processo e que não pode ser utilizado como subterfúgio para o não atendimento ao dever constitucional.” (peça 87, p. 05)

Ainda corroborando as conclusões técnicas, as demais ações adotadas pela entidade não afastam a irregularidade apurada:

“A adoção, nesse ínterim, de outras medidas, como a destacada implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE, ainda que concernente à prestação dos serviços de transporte coletivo metropolitano, pouco parece ter impactado a preparação e a execução do certame licitatório, mesmo porque, conforme amplamente fundamentado no Relatório de Auditoria carreado à peça 4, a COMEC não exercia, até aquele momento, o controle efetivo sobre as informações produzidas pelo SBE e, portanto, sua utilização na fase de planejamento da contratação deve ser cercada de cautelas e juízo crítico.

Não se pode, ademais, considerar que a atuação da gestão da COMEC a partir de 2019 é eficiente ao entrarmos na seara da realização da licitação em voga. Veja-se, nesse diapasão, que, desde que a presente Tomada de Contas foi proposta, a licitação que objetiva a contratação de novos estudos técnicos visando a elaboração de Termo de Referência para a realização da concessão nem mesmo foi concluída! Não se perca de vista que o grupo de trabalho constituído para tal fim data de janeiro de 2019, há mais de dois anos atrás.

Consoante é possível depreender do processo n.º 17.085.931-6 (peça 45), somente em novembro de 2020 a referida contratação foi solicitada pelo Diretor de Transportes ao Diretor Presidente da COMEC (acompanhada da minuta do Termo de Referência elaborada) e, até onde a documentação anexada permitiu verificar, naquele mês ainda não havia sido concluída a fase de orçamentação.” (peça 87, p. 6-7)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a precariedade da execução do serviço não mais poderia prevalecer¹¹.

[...]

Considerando que as providências para a licitação dos serviços deveriam ter sido desencadeadas de imediato pela Autarquia e finalizadas no prazo máximo de 15 meses, segundo determinado pelo Decreto Estadual nº 2009/2015, de 28 de Julho de 2015, foram apontados como responsáveis pela grave omissão apurada tanto os **Diretores de Transporte Metropolitano** nomeados no período, por fora do exposto no artigo 18 do Regulamento da COMEC¹², como também os **Diretores-Presidentes da COMEC** no período, em vista do dever geral de orientação, coordenação e controle e do dever específico de promover, coordenar e supervisionar a execução dos serviços técnicos da autarquia, consoante artigo 16 do mesmo Regulamento¹³. Referidos gestores foram declinados, um a um, na matriz de responsabilização (peça 03, p. 16-30), sugerindo-se a imposição, a cada qual, da multa prevista no artigo 87, III, 'd', da Lei Complementar nº 113/2005.

Nesse contexto, era evidente, em 2019, a urgência do tema, diante da extrapolação do prazo regulamentar para a regularização da delegação do serviço.

¹¹ **Art. 6º** O Estado deverá promover, com a celeridade necessária a licitação para concessão para a prestação e a exploração do Serviço de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros, observado que:

I – a concessão será outorgada, sempre mediante licitação, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas brasileiras, constituído para o procedimento licitatório;

II – a outorga de permissões será de caráter excepcional e somente a pessoa jurídica, em condições diferenciadas do sistema de linhas objeto de regular concessão, para o teste de novas linhas e modais de transporte, ou em situações emergenciais, sempre por prazo certo, que **não poderá ser superior a 15 (quinze) meses**; (...)

Art. 7º Os serviços delegados somente poderão ser executados por empresas contratadas pelo Estado e deverão ser executados em conformidade com as condições estabelecidas no instrumento jurídico de contratação, com o presente regulamento, e com outras determinações estabelecidas formalmente pelo órgão Gestor.

¹² **Artigo 18.** Compete ao Diretor de Transporte Metropolitano, dentre outras atividades:

I. promover a realização de estudos e pesquisas para determinar as necessidades de transporte metropolitano de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba;

II. promover a realização de estudos, a planificação e o controle da execução da outorga de concessão e permissão dos serviços de transporte coletivo da Região Metropolitana;

(...)

VII. apreciar os pedidos de autorização, alteração e renovação, proposta de outorga e cassação e demais atos relativos a linhas e sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, observadas as normas e regulamentos pertinentes e mediante adequada instrução dos processos;

(...)

X. acompanhar e supervisionar a implantação dos planos, programas e projetos relativos à área de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba;

¹³ **Art. 16.** Ao Diretor Presidente compete:

I. orientar, coordenar e controlar todas as atividades da Autarquia;

(...)

IV. promover, coordenar e supervisionar a execução dos serviços técnicos e administrativos da COMEC;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme narrei no relato inicial do feito, em 09/02/2023, após a inclusão do feito em pauta de julgamento, Gilson de Jesus dos Santos espontaneamente apresentou petição (peça 111), com o intuito de demonstrar as ações realizadas pela COMEC para a efetivação da realização da licitação do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Curitiba, a saber: (a) reunião realizada entre representantes do Estado do Paraná, dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba e do Ministério Público do Paraná, em 24/01/2023; (b) criação, em 2018, e modificação, em 2022, do Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba e criação, em 2023, da Agência de Assuntos Metropolitanos (AMEP); (c) criação, em 2019, de grupo de trabalho para realizar estudos prévios à licitação; (d) contratação da FEPESE para atualização da metodologia do cálculo tarifário, atualização da pesquisa de origem e destino realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e identificação dos possíveis cenários para a licitação do sistema de transporte coletivo; (e) estudos referentes ao sistema de bilhetagem, posteriores à fiscalização do Tribunal.

A nova petição não apresenta fatos novos, que levem à modificação do acórdão recorrido e do entendimento já manifestado quanto às petições recursais. Conforme mencionado no presente voto, a auditoria deste Tribunal, que resultou na instauração da tomada de contas extraordinária e na responsabilização do ora recorrente, foi concluída em 2020. Logo, as medidas porventura adotadas pelo interessado posteriormente aos fatos não afastam a sua responsabilização, uma vez que, neste caso concreto, está sob avaliação inclusive o tempo consumido pela Administração para a adoção das providências devidas.

Nessa linha de raciocínio, cumpre esclarecer que o acórdão recorrido determinou, em seu item IV, "a abertura de processo de acompanhamento, nos termos dos artigos 252-A, c/c 257 e 258 do Regimento Interno deste Tribunal, destinado ao controle imediato deste Tribunal quanto à tempestividade e à regularidade dos procedimentos administrativos a serem adotados pelo gestor da entidade, quanto à determinação emitida nesta decisão". Assim, as medidas que tenham sido adotadas pelos gestores posteriormente à auditoria do Tribunal tratada neste feito devem ser objeto de avaliação nos processos correspondentes, mas não conduzem à modificação do Acórdão 2915/21 do Tribunal Pleno, já que a maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parte dos fatos aduzidos na nova manifestação não dizem respeito ao período que sobre o qual a decisão versa.

No mais, a argumentação da nova petição a propósito de medidas que teriam sido adotadas pelos gestores ainda durante o período avaliação na auditoria do Tribunal (criação de grupo de trabalho para realizar estudos prévios à licitação e do Conselho de Transporte Coletivo) já foi abordada neste voto.

Relativamente à questão da proporcionalidade da sanção aplicada, considero oportuno mencionar que, no entendimento deste relator, a multa administrativa aplicável aos responsabilizados seria aquela prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão dos fundamentos que aponte em voto divergente, registrado no Acórdão 2915/21-TP.¹⁴ Tal penalidade é mais onerosa do que aquela do inciso III, alínea “d”, do mesmo artigo, que restou efetivamente aplicada pelo Tribunal Pleno, por maioria.

Logo, não há de se falar em desproporcionalidade da sanção, que a rigor poderia ter sido inclusive mais gravosa do que a aplicada.

Quanto ao risco de aplicação de mais de uma sanção pelos mesmos fatos, ele inexistente por ora, na medida em que, como bem observa a 5ª Inspeção de

¹⁴ “Fundamentação e Voto

Conforme se extrai do voto do relator, as multas administrativas indicadas em seu item 3.2 se devem à responsabilidade, dos agentes que indica, pelo fato de que “o serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba – RMC não está delegado com base em licitação e contrato administrativo, fundamentados em competentes estudos técnicos e econômicos”.

O fundamento legal indicado para a penalização é o artigo 87, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual 113/2005, que dispõe:

Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

[...]

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

[...]

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor;

No caso, contudo, os agentes multados estão sendo responsabilizados por condutas das quais deriva a perpetuação da “Delegação da prestação do serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba sem prévia licitação e contrato administrativo”, consoante consta da ementa do voto do relator.

Por isso, entendo ter havido mais do que a mera inobservância de formalidade referente ao processo licitatório, de modo que tenho como fundamento legal adequado à espécie o artigo 87, inciso IV, alínea “d”, da Lei Orgânica:

Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

[...]

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

[...]

d) contratar ou adquirir bens, serviços e obras de engenharia, sem a observância do adequado processo licitatório, quando exigível este, ou sem os devidos processos administrativos justificando a dispensa ou inexigibilidade, excetuando-se as compras de pequeno valor, realizadas mediante pronto pagamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Controle Externo, uma eventual penalidade futura – por descumprimento do acórdão, por exemplo –, caso venha a ser aplicada, respeitado o devido processo legal (no qual evidentemente poderia ser discutida a questão do *bis in idem*), em princípio seria motivada por fatos posteriores aos que foram objeto da auditoria e da tomada de contas extraordinária.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **desprovemento** dos recursos de revista – inclusive quanto à questão suscitada como preliminar –, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no Acórdão 2915/21 do Tribunal Pleno.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Conhecer, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** aos recursos de revista – inclusive quanto à questão suscitada como preliminar –, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no Acórdão nº 2915/21 do Tribunal Pleno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente