TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	578657/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO:	CRISTIANE MARI TOMIAZZI, MARIA LIGIA DE SIQUEIRA FERREIRA MARTINS GUEDES, MUNICIPIO DE MARINGA, SER - SOCIEDADE ETICAMENTE RESPONSAVEL, SILVIO MAGALHAES BARROS II, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
ADVOGADO / PROCURADOR	GILBERTO ALEXANDRE DE ABREU KALIL, VITOR JOSE BORGHI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 821/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concessão administrativa. Prestação de Serviços de Iluminação Pública de Maringá. Contratação de Verificador Independente pela concessionária. Discricionariedade na contratação direta. Respeito às normas para a escolha. Irregularidade na antecipação de fase do contrato e prejuízo à publicidade e transparência. Procedência parcial da representação. Aplicação de multas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações formulada por SER – Sociedade Eticamente Responsável em face do Município de Maringá noticiando supostas irregularidades e ilegalidades praticadas durante o início da execução contratual decorrente da Concorrência 23/2023 (SEI n.º 01.19.00025627/2023.13), referente à “Parceria Público Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para a prestação dos serviços de iluminação pública no Município de Maringá, incluídas a implantação, a expansão, a operação, a telegestão e a manutenção da Rede de Iluminação Pública, conforme Edital e seus cadernos, por Solicitação da Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINFRA.”.

A representação aponta a ocorrência de irregularidades quanto à escolha do Verificador Independente e na antecipação de fase sem prévio planejamento. Em seus argumentos, trouxe suspeita quanto à forma como houve a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

escolha dos verificadores independentes, aduzindo que nenhum dos verificadores apresentados pela concessionária atenderiam os critérios previstos simultaneamente e que não teve acesso aos documentos, indagando se o verificador não poderia ser contratado por licitação.

Sintetizou as fases de implementação dos serviços e contou que um dia antes da assinatura da primeira ordem de serviço, não havia disponibilização da nota de empenho no Portal da Transparência, tendo solicitado o documento por meio de ofício. Afirmou que a resposta foi dada dias após a solicitação, ocasião em que foi informado que a SELOG seria a responsável por alimentar o Portal da Transparência, que o processo SEI n.º 01.19.00025627/2023.13 se refere apenas à parte licitatória do processo e que dentro do processo SEI da CC 23/2023 haveria um link direcionando ao processo eletrônico que seria destinado à Gestão do Contrato (SEI 01.19.00087332/2024.47).

Contou que sobre o cronograma, a Secretaria afirmou que “Quanto a solicitação para envio de cronograma por Ordem Serviço, informamos que a Contratação prevê a execução da substituição de mais de 55 mil pontos de Iluminação Pública, sendo que o cronograma não é por ponto e sim por fase, conforme consta no Contrato 28/2024, Capítulo III – Direitos e Obrigações das Partes, itens 13 a 15.”

Deduziu que as informações foram inseridas no link que direciona ao processo de gestão do contrato, mas em momento posterior ao envio do seu Ofício. Em análise, identificou que em 26/06/2024 teriam início as atividades de modernização e eficientização dos pontos de iluminação pública de Maringá, mas que de acordo com o contrato essa etapa seria iniciada na Fase II da contratação, a qual ocorreria após a elaboração de vários documentos indispensáveis ao planejamento, não tendo encontrado outro documento referente à fase preliminar ou à Fase I do contrato.

Alegou ter oficiado o Município solicitando informações quanto ao que estaria sendo realizado, quais pontos seriam trocados, ao pressupor que, se estavam na fase do II do contrato, o planejamento já teria ocorrido. No entanto, aduziu ter recebido ligação telefônica mediante a qual foi informado que os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

questionamentos não seriam pertinentes tendo em vista que o valor a ser pago seria mensal, não tendo sido respondido os aspectos indagados.

Em resposta oficial, por meio do Despacho/Parecer SEI n.° 4206966, foi afirmado que a fase II teria sido iniciada com antecipação, conforme autoriza a cláusula 15 do contrato, e que as outras fases estariam ocorrendo simultaneamente. Dessumiu das respostas que a fase II foi iniciada sem que tenham sido realizados os Planos previstos nas fases anteriores, quais sejam, Fase Preliminar e Fase I. Alegou que o início da fase II sem implementação das anteriores seria irregular e disse que a cláusula 15 do contrato não permitiria a antecipação mencionada, eis que se trata apenas da antecipação dos marcos da Concessão, que são diferentes das Fases da concessão. Aduziu que existem afirmações de que uma Fase Contratual apenas terá início após a próxima fase, sequencialmente e não simultaneamente.

Mencionou o contido na cláusula 14.3.2.1, que diz:

> 14.3.2.1. A aprovação do CADASTRO BASE e do PLANO DE MODERNIZAÇÃO E EFICIENTIZAÇÃO serão condição precedente para o início da Fase II. (grifou-se)

Alegou que não seria possível iniciar a Fase II sem a aprovação do cadastro base e do plano de modernização e eficientização que são tratados na Fase I. Afirmou que os planos nem sequer foram desenvolvidos, sendo impossível a aprovação pela Prefeitura e pelo Verificador Independente, visto que os documentos não existem, situação que impede o controle. Asseverou que elaborar os planos após a execução dos serviços faz com que os documentos sejam totalmente fictícios, configurando lesão à transparência e ao Edital e minuta do contrato publicados, os quais nortearam a concessão, salientando a gravidade do fato tendo em vista o valor estimado da contratação que ultrapassa 80 milhões de reais em 13 anos.

Disse que na fase II, consta que a empresa deveria elaborar mensalmente projetos executivos e que estes passariam para a aprovação da concedente, situação que também indicaria a irregularidade. Sustentou que não estão sendo disponibilizados no SEI os documentos em tempo real, não havendo como ter acesso aos projetos executivos e nem mesmo saber se de fato estão sendo elaborados. Afirmou que a concessionária estaria trocando iluminação com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

braços comuns em local em que era rebaixada sem que se tenha conhecimento se haverá poda das árvores nesses locais. Efetuou indagações no seguinte sentido:

> Quem são os responsáveis pela autorização das trocas da iluminação? Quem definiu onde seria rebaixada e acima da copa da árvore? Que estudos foram feitos para esta alteração? Quem escolheu que os braços das luminárias seriam neste formato que está sendo instalado?

Salientou que a situação é grave, tendo em vista a utilização dos recursos sem planejamento e de forma ineficiente, sem possibilidade de controle, e disse que foram disponibilizadas parcialmente as ordens de serviço e que a conduta adotada pelo Município impede ao cidadão e à própria municipalidade o acompanhamento, visto que não há planos e nem mesmo a ordem de serviços estaria sendo seguida.

Denunciou que a empresa estaria executando os serviços sem planejamento prévio e mesmo que a SEINFRA afirme que houve adiantamento das fases do contrato, com ciência do poder concedente e do Verificador independente a respeito disso, não consta nenhuma assinatura da empresa nem do verificador, ou mesmo de qualquer parte jurídica da Prefeitura de Maringá. As únicas assinaturas que constam neste documento são de *Vanusa da Silva Ramos Martins* e de *Maria Lígia de S. F. Martins Guedes*.

Reproduziu as respostas dos vereadores aos questionamentos semelhantes, concluindo que maioria deles não está acompanhando a situação. Informou ter encaminhado ofício ao Ministério Público do Estado.

Solicitadas informações preliminares (Despacho n.º 1071/24, peça 20), o ente apresentou esclarecimentos e juntou aos autos os documentos que entendeu pertinentes, ocasião em que asseverou que o Edital e a minuta do contrato relacionado à Concorrência Pública foram ampla e rigorosamente examinados pelo Tribunal de Contas, consoante o Relatório de Fiscalização por Acompanhamento n.° 26/23 da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE, tendo sido considerados os apontamentos deste Tribunal com as modificações necessárias, razão pela qual houve encerramento da fiscalização por parte desta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Corte, compreendendo descabidos os argumentos da Representante acerca de eventual irregularidade sobre os documentos do certame ou modelagem de escolha do verificador independente.

Quanto à forma de contratação do verificador independente, afirma que ocorreu a preclusão da matéria, sobre a qual o Representante não se insurgiu anteriormente. Defendeu que a forma como houve a contratação está dentro da legalidade, ofertou celeridade e vantajosidade e alegou não ser plausível a abertura de outro procedimento licitatório para a contratação de verificador independente, sustentando que a empresa contratada cumpriu com todos os requisitos previstos. Disse que que o OSM interpretou de maneira equivocada os procedimentos adotados, deixando de observar os anexos I e II do Processo SEI n.° 01.19.00025627/2023.13.

No que pertine às demais irregularidades, afirmou que alegações similares foram respondidas ao Representante em processo disponível no menu licitações, o qual pode ser acessado por qualquer cidadão. Salientou que há um trâmite a ser seguido quanto à questão financeira/contábil, qual seja: · Elaboração e aprovação da Solicitação de Despesa; · Elaboração e aprovação do Empenho e, · Emissão da Ordem de Serviço.

Esclareceu que, em especial na PPP, para a elaboração da Solicitação de Despesa, há a exigência do cumprimento da data de Eficácia que para o contrato foi dia 25/06/2024, a partir do qual começou a contagem do prazo de execução (13 anos). Alegou que os documentos foram disponibilizados no processo 01.19.00087332/2024.47 - Gestão de Contrato: Acompanhamento da Execução, pela Diretoria de Licitações no dia subsequente e disse: *Ainda, reiteramos que as Ordens de Serviços são emitidas com base em empenhos gerados. Os empenhos são realizados de modo a não desequilibrar a relação receita x despesa. Desse modo, as despesas continuadas são empenhadas na periodicidade de 3 a 4 meses, assim não há nenhuma irregularidade ou ilegalidade no Empenho emitido, sendo que o período da Ordem de serviço está contido no período do Empenho.*

Afirmou que um primeiro pedido feito pela empresa visando a antecipação dos serviços de manutenção e operação do Parque de Iluminação Pública pela concessionária não foi acatado porque não havia material adquirido

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

com possibilidade de instalação em qualquer via pública de Maringá e que o assunto foi retomado em reunião em que estavam presentes inclusive os verificadores independentes, tendo restado estabelecida a antecipação a partir de 26/06/24 mediante a assinatura do Diretor-Presidente da empresa, Sr. *Carlos Eduardo Cardozo de Souza*, pelo Poder Concedente, na pessoa do Secretário de Governo, Hercules Maia Kotsifas e Testemunhas, disponibilizado no Processo SEI 01.19.00087332/2024.47. Combateu a alegação de que não seria possível a antecipação das fases, afirmando que a cláusula 15.5.1 autorizaria:

> 15.5.1. A CONCESSIONÁRIA poderá antecipar a entrega dos MARCOS DA CONCESSÃO, fazendo jus ao recebimento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA equivalente, após observados os procedimentos de aprovação e emissão dos respectivos TERMOS DE ACEITE. Asseverou: [...] a previsão contratual quanto a possibilidade de antecipação da fase II. É óbvio que a antecipação de fase, como o próprio nome já diz, pressupõe não ser necessário cumprir todos os requisitos da Fase I. É até obvio referido entendimento. Ou seja, qual seria o sentido de haver previsibilidade e possibilidade de antecipação da Fase II se houvesse o cumprimento das anteriores de forma sequencial? Em verdade, os argumentos lançados pelo Observatório Social beiram a ingenuidade e o academicismo, pois se está antecipando uma fase, conforme previsão contratual, não há que se falar em atender todas as fases e requisitos anteriores.

Argumentou ser possível a antecipação de fase, no caso, da Fase II, que afirma compreenderem os marcos e que os planos referentes à fase preliminar, cujo prazo limite de entrega pela concessionária foi em 25/09/2024, já foi cumprido, conforme consta nos processos do SEI. Negou que esteja ocorrendo execução diferente do que está previsto em edital e contrato e disse que todas as luminárias até o momento substituídas o foram mediante supervisão do Fiscal do Contrato.

Asseverou que *não há prejuízo nenhum para o Município com a Antecipação, seguindo o plano técnico previsto em Edital, mesmo com a modernização já ocorrida em alguns locais. Até o presente momento, não houve pagamento algum, sendo que o mesmo só ocorrerá após aprovações com Termos de Aceite pela Fiscalização do Contrato e pelo Verificador Independente, sem nenhum reequilíbrio econômico de Contrato, mas com zelo pelo cumprimento eficaz*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

de todas as Fases Contratuais, sem comprometimento da qualidade dos serviços de iluminação pública.

Sustentou que o pagamento é efetuado ao atingir o percentual dos Marcos que compõem a Fase II e quanto à entrega dos Projetos Executivos citados pelo OSM, os iniciais foram encaminhados via WeTransfer em 2/8/2024, e objetivando manter a Transparência e publicidade dos atos, por solicitação da Secretária de Infraestrutura, foram enviados via SEI (Processo SEI n.º 01.19.00130385/2024.64). Além destes, foram enviados os Relatórios Mensais de Serviço (Processo SEI n.º 01.19.00127240/2024.07), também para validação por parte da Fiscalização do Contrato e do Verificador Independente.

Argumentou que:

> Fica claro que o Observatório, por falta de conhecimento quanto à Concessão, comete erros gravíssimos em seus apontamentos quanto ao planejamento da contratação. Pela falta de interesse de compreensão do processo como um todo, mas analisando apenas minuta e Edital (conforme afirma à página 20), não se atentou que para o desenvolvimento dessa Concessão foram apresentados os estudos realizados pela FIPE (1523064), e os demais anexos (1523028, 1523036, 1523041, 1523052, 1523059), onde planos, projetos, classificação de Vias em V1, V2, V3, etc, nortearam todo processo licitatório.
>
> Todo serviço executado tem embasamento nos estudos realizados pela FIPE, disponíveis no Portal Transparência e SEI, o que obviamente inclui a execução em iluminação rebaixada (abaixo da copa das árvores), caindo por terra textos constantes às páginas 21 a 24.
>
> Ainda, a falta de análise dos documentos que amparam a contratação se mostra notória quando dos questionamentos do tipo de iluminação, posicionamento, seu relacionamento com podas e remoções de árvores. Vejamos seus questionamentos:
>
> Quem são os responsáveis pela autorização das trocas da iluminação?
>
> · Quem definiu onde seria rebaixada e acima da copa da árvore? · Que estudos foram feitos para esta alteração?
>
> Quem escolheu que os braços das luminárias seriam neste formato que está sendo instalado?
>
> Todas as respostas estão amplamente debatidas nos estudos da FIPE apresentados com planos, projetos, definições e, também, nos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

anexos contratuais. Sendo que, ante a fragilidade do suscitado pelo Observatório Social, quer nos fazer crer a ausência de leitura do citado estudo ou ausência de correta interpretação.

Disse ainda que a modernização já ocorrida apresentou impactos positivos nas áreas de segurança pública e alegou serem abusivas as alegações do Representante, defendendo a legalidade dos atos administrativos.

Em que pese os argumentos trazidos em sede de manifestação preliminar, a representação foi recebida em sua integralidade e foi determinada a citação de Sr. *Ulisses de Jesus Maia Kotsifas*, Prefeito Municipal de Maringá, e *Maria Lígia de Siqueira Ferreira Martins Guedes*, Secretaria de Infraestrutura de Maringá para apresentação de contraditório (Despachos 1304/24 e 1340/24, peça 32 e 35).

Em resposta, os interessados sustentaram que a empresa contratada para a atuação como verificador independente cumpriu todos os requisitos do Relatório SEI n.º 3526961 do processo SEI n.º 01.19.00025627/2023.13, disponível no Portal Transparência. Disseram que a interpretação conferida pelo representante seria equivocada e que após a complementação da documentação foram identificados os verificadores que atenderam aos requisitos, tendo sido realizado relatório fundamentado, com base nos estudos do Anexo I, para embasar a escolha a ser realizada. Alegaram que:

[...] escolha e contratação do Verificador Independente foram devidamente previstas no Edital da Concorrência Pública n.º 23/2023 e no Contrato de Concessão Administrativa n.º 028/2024. Esses documentos estavam disponíveis ao público, o Secretário de Governo, amparado nos estudos acima noticiados, escolheu o Verificador Independente

Aduziram que a escolha se deu de maneira criteriosa, inexistindo qualquer irregularidade.

No que tange à alegação de antecipação de fase, disseram que:

A Concessionária Luz de Maringá S/A, em 07 de junho de 2024, solicitou a antecipação dos serviços de modernização, manutenção e operação do parque de iluminação pública, propondo como dados iniciais o dia 12 de junho de 2024 (SEI 4649809).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Contudo, essa solicitação foi formalmente negada pela Secretaria de Infraestrutura, conforme Ofício nº 588/2024, disponível no Processo SEI nº 01.19.00087332/2024.47, devido à inexistência, naquele momento, de materiais compatíveis com as exigências contratuais para início imediato.

Apenas após ajustes, e considerando uma nova proposta da Concessionária para início em 26 de junho de 2024, devidamente adequada às condições contratuais, foi que a antecipação da Fase II foi autorizada, com a devida assinatura do Termo de Aceite pelas partes envolvidas, incluindo o Poder Concedente.

A cláusula 15.5.1 do Contrato de Concessão Administrativa nº 028/2024 é expressa ao prever a possibilidade de antecipação de etapas, estabelecendo que:

15.5.1. A CONCESSIONÁRIA poderá antecipar a entrega dos MARCOS DA CONCESSÃO, fazendo jus ao recebimento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA equivalente, após observados os procedimentos de aprovação e emissão dos respectivos TERMOS DE ACEITE.

A cláusula, portanto, oferece respaldo jurídico claro para a execução antecipada, desde que cumpridos os requisitos formais e aprovados os documentos necessários.

É importante observar que a antecipação, por sua própria natureza, permite que as atividades de fases posteriores iniciadas sejam sem a conclusão integral das etapas antecedentes. Não faria sentido prever contratualmente essa possibilidade, uma vez que havia a obrigatoriedade de seguir a ordem sequencial das fases.

Sustentaram que a representante confundiu antecipação dos Marcos da Concessão com a realização de atividades específicas atinentes a cada fase contratual e disseram que *A estrutura contratual contempla a independência operacional das fases, desde que as condições para a antecipação sejam atendidas.*

Argumentaram que a cláusula mencionada como impeditiva à antecipação não considera a previsão contratual para situações de máxima antecipação, nos seguintes termos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

O argumento de que as fases são necessariamente sucessivas não se sustenta diante da existência de mecanismos contratuais que flexibilizam a ordem de execução mediante autorização prévia e cumprimento das exigências normativas.

A antecipação da Fase II foi autorizada sem prejuízo à continuidade das atividades da Fase Preliminar e da Fase I, que seguem dentro dos prazos previstos no cronograma contratual. Documentos como o Plano de Operação e Manutenção (POM) e a Base de Cadastro estão sendo desenvolvidos e entregues conforme previsto, com os dados encontrados em campo por agentes devidamente capacitados e utilizando ferramentas tecnológicas específicas, como o aplicativo "PG Collect" (Processos SEI n.º 01.19 .00130380/2024.05 e n.º 01.19.00130901/2024.03).

Negaram a existência de irregularidade na execução contratual e disseram que os procedimentos estão fundamentados no contrato. Asseveraram que a representante interpretou restritivamente a situação e ignorou a sistemática do contrato. Retificaram os termos da defesa preliminar e sustentaram que todas as questões levantadas foram esclarecidas e estão disponíveis nos processos administrativos. Complementaram:

Quanto a execução financeira do contrato, foi contemplada as seguintes etapas: (1) Elaboração e aprovação da Solicitação de Despesa; (2) Elaboração e aprovação do Empenho; (3) Emissão da Ordem de Serviço.

No caso específico da parceria público-privada (PPP), a Solicitação de Despesa depende do cumprimento das condições de eficácia previstas na Cláusula 6 do Contrato de Concessão Administrativa nº 028/2024. Os dados de eficácia do contrato foram incluídos em 25 de junho de 2024, a partir da qual se iniciou a suspensão do prazo de execução contratual, previsto em 13 anos.

Após a publicação do contrato e o registro dos dados de eficácia no sistema Compras, deu-se seguimento às etapas subsequentes, com a emissão da Ordem de Serviço em 25 de junho de 2024, para início da execução em 26 de junho de 2024. Todo o procedimento de melhoria dos marcos legais e contratuais, inexistindo qualquer irregularidade nas etapas contábeis ou financeiras.

Defenderam a ausência de responsabilidade dos representados, mencionando a ausência de descrição de ações ou omissões que poderiam levá-los

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

à responsabilização, inexistindo conduta que caracterizasse como dolo ou erro grosseiro. Pontuaram que não houve atos passíveis de provocar danos ao erário, o que levaria à impossibilidade de responsabilização pessoal. Destacaram os dispositivos da LINDB que exigem a comprovação de dolo ou erro grosseiro do agente público para sua responsabilização.

Requerem a improcedência da Representação e se, eventualmente, for julgada procedente, seja expedida recomendação ante a inexistência de requisitos para a responsabilização pessoal dos agentes. (peça 44).

O Município de Maringá ratificou o inteiro teor do contraditório supra.

O representante se manifestou à peça 51 reforçando seus argumentos iniciais, em especial quanto à falta de transparência e execução dos serviços sem qualquer diretriz.

Debruçando-se sobre o feito, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS analisou os seguintes aspectos:

a) contratação de verificador independente;

b) suposta antecipação irregular da Fase ll, sem prévio planejamento e cumprimento de etapas essenciais.

Sobre a contratação do verificador independente a unidade compreendeu que houve transparência quanto às informações apresentadas, as quais estavam dispostas no SEI -Sistema Eletrônico de Informações e que após reavaliação dos documentos pela Agência Maringaense de Regulação foi realizada a escolha do Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades – IPGC, formalizada por meio do Despacho emitido pelo Secretário de Governo (SEI n.º 3530175 – peça 7), de maneira legitima.

Reputou que a opção de contratação direta do verificador independente pela empresa concessionária inseriu-se no âmbito da discricionariedade administrativa do ente municipal, cujo processo de seleção foi objeto de análise pela CAGE, reforçando a legalidade do procedimento.

Assim, considerou improcedente a representação quanto a este item.

Já no que diz respeito à antecipação da fase II, destacou a existência de uma ordem clara e lógica no Contrato de Concessão Administrativa,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

havendo a menção explicita que condiciona o início da fase II à aprovação do Cadastro base e do PME (cláusula 14.3.2.1) sem olvidar na previsão da cláusula 15.5.1 que autoriza a antecipação dos marcos da concessão. No entanto aduz:

[...] as alegações apresentadas pelo Representante (peças 3 e 51), no sentido de que a cláusula 15.5.1 não se aplica ao caso concreto em razão da distinção entre "marcos" e "fases", revelam-se plausíveis. Isso porque as fases contratuais correspondem a etapas autônomas, com finalidades específicas, interdependentes e ordenadas logicamente, ao passo que a Fase II se configura como fase executiva, cuja implementação depende, necessariamente, dos planos a serem elaborados nas etapas precedentes.

Dessa forma, embora a cláusula 15.5.1 permita a antecipação de marcos da concessão, tal flexibilização não se confunde com a autorização para início antecipado de fases contratuais inteiras, especialmente quando estas são condicionadas à elaboração de documentos essenciais, como o Plano de Modernização e Eficientização (PME), previsto na Fase I.

Neste sentido, mesmo que haja estudos realizados pela Prefeitura, extrai-se do próprio caderno de encargos (peça 5, págs. 93 e 94) e do argumentado pelo Representante, que o PME constitui o principal instrumento de verificação da execução dos serviços relativos aos marcos da concessão. Tal plano, elaborado na Fase I, é requisito indispensável para a aferição técnica dos serviços por parte do Verificador Independente:

Para a comprovação e o aceite do cumprimento de cada um dos MARCOS DA CONCESSÃO, também deverão ser realizadas verificações in loco, adotando-se os mesmos procedimentos baseados na NBR 5426, nível geral de inspeção 2 (dois) e plano de amostragem simples normal com NQA (Nível de Qualidade Aceitável) de 1 (um), em amostras dos PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA previstos como modernizados, nos respectivos MARCOS DA CONCESSÃO, em cumprimento ao estabelecido no PLANO DE MODERNIZAÇÃO E EFICIENTIZAÇÃO (PME) aprovado pelo PODER CONCEDENTE. Os PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA que serão avaliados deverão ser definidos de forma aleatória e aferidos, pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE. (grifo nosso)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Não obstante, o próprio Município Representado, declarou que o PME somente seria entregue no período compreendido entre 25/09/2024 e 25/12/2024 (peça 11, pág. 9). Todavia, os serviços da Fase II foram iniciados em 26/06/2024, ou seja, em forma anterior à entrega e aprovação do referido plano, o que contraria as disposições do Caderno de Encargos e compromete a previsibilidade e a transparência na fiscalização contratual.

Além disso, como evidenciado pelo Representante e conforme o caderno de encargos, os serviços iniciaram sem a presença de estratégia detalhada, uma vez que o PME não havia sido entregue [...]

Portanto, conclui-se que a cláusula 15.5.1, embora permita a antecipação de marcos específicos dentro da Fase II, não autoriza o início da própria Fase II antes do integral cumprimento das condições essenciais estabelecidas para a Fase I, especialmente no que diz respeito à apresentação e aprovação do PME.

Assim, manifestou-se pela procedência neste tópico, com necessidade de aplicação de multa do art. 87, IV, "g", LC n.° 113/2005 ao Prefeito Municipal e à Secretária de Infraestrutura.

Em relação à falta de Transparência, constatou que o princípio da publicidade e a obediência às normas da Lei de Acesso à Informação foram mitigados eis que impõe o dever não apenas de divulgação de dados, mas também de acessibilidade, clareza e tempestividade.

Assim, considerou procedente também a representação neste sentido, com necessidade de aplicação de multa ao Prefeito Municipal. (Instrução 127/25 – CAIS).

O Ministério Público de Contas, mediante sua 1ª Procuradoria de Contas, opinou pela *procedência parcial da representação, apenas quanto à antecipação indevida da Fase II da execução contratual, com aplicação de multa administrativa nos termos do artigo 87, IV, "g", da LCE nº 113/2005, ao Sr. ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS (Prefeito de Maringá) e à Sra. MARIA LÍGIA GUEDES (Secretária de Infraestrutura), conforme item 2.2 da Instrução.*

Foi determinada a inclusão do atual Prefeito de Maringá, Sr. *Silvio Barros* como representado, sua citação e oportunizada a possibilidade de abertura

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

de contraditório complementar quanto ao tópico transparência (Despacho 883/25, peça 55).

Em manifestação complementar o Município de Maringá anexou aos autos ofício em que Secretaria Municipal de Infraestrutura Superintendência da Secretaria de Infraestrutura Diretoria de Iluminação Pública corrobora o entendimento da CAIS, nos seguintes termos:

> **Da antecipação da fase II:**
>
> **Resposta quanto ao entendimento deste órgão gestor:**
>
> *O entendimento do órgão gestor é o mesmo da CAIS, de que não há previsibilidade contratual sobre a antecipação das fases, que tão somente após o cumprimento das obrigações de cada fase dar-se-á início as fases subsequentes, sendo elas:*
>
> *Fase Preliminar - Preparação para a assunção dos Serviços Fase I - Transição da Rede Municipal de Iluminação Pública*
>
> *Fase II - Modernização da Rede Municipal de Iluminação Pública*
>
> *Fase III - Operação da Rede Municipal de Iluminação Pública*
>
> *A subcláusula 15.5.1 do Contrato de Concessão Administrativa n° 028/2024 diz respeito tão somente a possibilidade de "antecipação dos Marcos da Concessão" que estão definidas dentro da Fase II, e não a "antecipação das Fases".*
>
> ***Da Falta de Transparência***
>
> ***Resposta quanto ao entendimento deste órgão gestor:***
>
> *O entendimento do órgão gestor é o mesmo da CAIS, que menciona que a Empresa Luz de Maringá enviou e-mail solicitando a Antecipação dos Serviços, conforme Anexo IV - Formalização das solicitações da Prefeitura (SEI nº 6717593), que este gestor teve acesso somente quando da defesa da Empresa Luz de Maringá, que disponibilizou este documento em 02/07/2025, em matéria de mesma representação ao Ministério Público do Estado do Paraná de Notícia de Fato n° MPPR - 0088.24.004423-5, SEI 01.03.00129130/2024.71 (Demanda Externa - Ministério Público Estadual), na qual explícita a falta de publicidade e transparência dos atos relativos a antecipação de fase do contrato.*
>
> *Quanto a demora da inserção de documentos no portal da transparência, em consulta ao SEI 01.19.00087332/2024.47 (Gestão do Contrato - Acompanhamento da Execução), em especial o Ofício n° 588/2024 emitido em 17/06/2024 SEI 4141954 foi disponibilizado somente em somente 04/07/2024, quanto ao Aceite da Antecipação SEI 4528234 foi disponibilizado somente em 04/09/2024.* (peça 64)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Anexou-se também a formalização da concessionária em relação aos *Entendimentos havidos entre as Partes do Contrato para início da prestação dos serviços de manutenção e eficientização do parque de iluminação pública em regime de transição operacional e remuneração à Concessionária em função dos serviços prestados.* (peça 65).

Em contraditório complementar, *Ulisses de Jesus Maia Kotsifas* e *Maria Ligia de Siqueira Ferreira Martins Guedes*, aduziram que as informações relativas à licitação e ao contrato foram regularmente publicizadas, sustentando que eventuais lapsos não podem ser vistos como ausência de transparência. Sustentam que *transparência não se confunde com imediatismo absoluto, mas com a disponibilização tempestiva e adequada das informações essenciais, em formato acessível e em observância ao princípio da eficiência.*

Afirmaram que toda a documentação estava disponível no Portal e que as irregularidades apontadas pelo Observatório Social foram esclarecidas no SEI n.º 01.19.00025627/2023.13.

Exemplificaram a forma de acesso aos dados e sustentaram a ausência de irregularidade ou ilegalidade na execução do contrato. Mencionam a ausência de referência a qualquer ação ou omissão que poderia subsidiar suas responsabilidades e que não foi comprovada a ocorrência de conduta que caracterize dolo ou erro grosseiro. Sustentam a ausência atos passíveis de provocar danos ao erário, o que leva à impossibilidade de responsabilização pessoal. Afirmam não ter sido configurado dolo ou erro grosseiro, restando ausentes os requisitos para a responsabilização pessoal dos agentes (peça 57).

Por sua vez, *Silvio Barros*, atual prefeito Municipal, destacou que assumiu o cargo em janeiro de 2025 e que os atos de execução inicial se deram sob a gestão do Prefeito anterior. Asseverou que determinou às Secretarias municipais a inclusão no Portal da Transparência de atos de gestão em áreas específicas, voltadas às concessões e parcerias, assim como rotinas permanentes de auditoria e monitoramento para assegurar maior rigor na fiscalização.

Requereu sua exclusão do polo passivo ou o reconhecimento da inexistência de sua responsabilidade em relação aos fatos (peça 74). Anexou documentos (peça 76/77).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Em reanálise, a CAIS voltou a verificar a mora excessiva com que os documentos eram publicizados, em lapso que ultrapassou o razoável, de modo que ratificou o contido da instrução anterior (Instrução 609/25 – CAIS, peça 78).

Outrossim, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer 1064/25 – 1PC, reiterou o entendimento anterior e ratificou o posicionamento da CAIS (Parecer 1064/25 – 1PC, peça 79).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Consoante relatado, a presente representação teve seus contornos definidos pelos despachos 1304/24 e 883/25 que submeteram ao exame desta Corte os seguintes aspectos: (i) escolha do verificador independente; (ii) antecipação das fases da concessão; e (iii) ausência de transparência na execução contratual.

A respeito disso, após a apresentação de contraditório dos interessados, a CAIS compreendeu pela regularidade na escolha do verificador independente nos moldes em que ocorreu. Afinal, em reanálise dos documentos pela Agência Maringaense de Regulação o Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades – IPGC foi legitimamente escolhido, confirme constou em Despacho emitido pelo Secretário de Governo (SEI n.º 3530175 – peça 7).

Nota-se que a unidade técnica confirmou que as informações quanto à escolha estavam disponíveis no SEI - Sistema Eletrônico de Informações, bem assim que a escolha do verificador mediante contratação direta se inseriu no exercício da discricionariedade administrativa da concessionária, tendo a CAGE anteriormente analisado a seleção.

Desta forma, em que pese as ponderações do representante, não há irregularidade a ser reconhecida neste ponto.

De outro modo, no que tange à antecipação da fase II da contratação, a instrução conduz ao entendimento de que houve irregularidade. As razões de contraditório se ancoram na cláusula 15.5.1 a fim de legitimar a antecipação ocorrida. No entanto, consoante verificado do teor das disposições contratuais, referida cláusula se refere apenas à antecipação dos marcos e não das fases.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Sobre o aspecto tratado, repise-se os termos da instrução em cujo excerto se elucidativo com acuidade a questão:

[...] as fases contratuais correspondem a etapas autônomas, com finalidades específicas, interdependentes e ordenadas logicamente, ao passo que a Fase II se configura como fase executiva, cuja implementação depende, necessariamente, dos planos a serem elaborados nas etapas precedentes.

Dessa forma, embora a cláusula 15.5.1 permita a antecipação de marcos da concessão, tal flexibilização não se confunde com a autorização para início antecipado de fases contratuais inteiras, especialmente quando estas são condicionadas à elaboração de documentos essenciais, como o Plano de Modernização e Eficientização (PME), previsto na Fase I.

Neste sentido, mesmo que haja estudos realizados pela Prefeitura, extrai-se do próprio caderno de encargos (peça 5, págs. 93 e 94) e do argumentado pelo Representante, que o PME constitui o principal instrumento de verificação da execução dos serviços relativos aos marcos da concessão. Tal plano, elaborado na Fase I, é requisito indispensável para a aferição técnica dos serviços por parte do Verificador Independente:

Para a comprovação e o aceite do cumprimento de cada um dos MARCOS DA CONCESSÃO, também deverão ser realizadas verificações in loco, adotando-se os mesmos procedimentos baseados na NBR 5426, nível geral de inspeção 2 (dois) e plano de amostragem simples normal com NQA (Nível de Qualidade Aceitável) de 1 (um), em amostras dos PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA previstos como modernizados, nos respectivos MARCOS DA CONCESSÃO, em cumprimento ao estabelecido no PLANO DE MODERNIZAÇÃO E EFICIENTIZAÇÃO (PME) aprovado pelo PODER CONCEDENTE. Os PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA que serão avaliados deverão ser definidos de forma aleatória e aferidos, pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE. (grifo nosso)

Não obstante, o próprio Município Representado, declarou que o PME somente seria entregue no período compreendido entre 25/09/2024 e 25/12/2024 (peça 11, pág. 9). Todavia, os serviços da Fase II foram iniciados em 26/06/2024, ou seja, em forma anterior à entrega e aprovação do referido plano, o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

que contraria as disposições do Caderno de Encargos e compromete a previsibilidade e a transparência na fiscalização contratual.

[...]

Portanto, conclui-se que a cláusula 15.5.1, embora permita a antecipação de marcos específicos dentro da Fase II, não autoriza o início da própria Fase II antes do integral cumprimento das condições essenciais estabelecidas para a Fase I, especialmente no que diz respeito à apresentação e aprovação do PME.

Percebe-se que em várias oportunidades os interessados reconhecem ter havido a antecipação, mas legitimam a execução contratual na clausula 15.5.1 que supostamente a admitiria, assim como mediante uma interpretação flexível de toda a contratação. Mencionam também um suposto acordo entre o Município e a concessionária para possibilitar o início das medidas antes mesmo do PME - Plano de Modernização e Eficientização, baseado nas necessidades locais.

Ocorre que ainda que tivessem imbuídos da legítima expectativa de dar início à execução, antecedeu à contratação todo o estudo que previu as fases necessárias ao correto planejamento e eficiência das medidas. Como noticiado pelo representante, foram verificadas medidas despropositadas neste início de execução contratual, o que indica o potencial de ineficiência dos atos, além de prejudicar os respectivos controles. De toda sorte, a indispensabilidade da prévio PME para o início da Fase 02 também restou expresso no contrato, como se extrai da cláusula 14.3.2.1, que não foi alterado formalmente e continuou vigendo.

> 14.3.2.1. A aprovação do CADASTRO BASE e do PLANO DE MODERNIZAÇÃO E EFICIENTIZAÇÃO serão condição precedente para o início da Fase II.

Assim, neste aspecto a representação merece procedência diante da irregularidade verificada na antecipação de fases da contratação, cuja responsabilidade recai sobre o então Prefeito Municipal da época e à Secretária de Infraestrutura, porquanto ambos ocupavam cargos de gestão da contratação e autorizaram o início da execução de maneira irregular.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

No que tange à transparência, foi relatado e comprovado que a inserção de documentos, seja no Portal da Transparência ou no Sistema Eletrônico de Informações — SEI, ocorreram de maneira relapsa, conforme ilustrou a CAIS:

> "Outro ponto relevante diz respeito à demora na inserção de documentos no Portal da Transparência. O Ofício nº 588/2024, expedido pela Secretaria de Infraestrutura em 17/06/2024 e relacionado à negativa de aceite da antecipação dos serviços, foi disponibilizado ao público somente em 04/07/2024, ou seja, 17 dias após sua emissão e 8 dias após o início efetivo da execução dos serviços, ocorrido em 26/06/2024.
>
> Ainda, no tocante ao documento referente ao "aceite de antecipação" (SEI nº 4528234), constante do processo SEI nº 01.19.00087332/2024.47, constata-se que, apesar de datado de 20 de junho de 2024, somente foi disponibilizado publicamente em 04 de setembro de 2024, ou seja, após a própria autuação da presente Representação, o que compromete ainda mais a regularidade da divulgação das informações." (Instrução n.º 127/2025)

A defesa se utiliza da tese de que transparência não se confunde com imediatismo absoluto, a qual não prepondera em face da extrema morosidade com que os documentos foram trazidos ao conhecimento público e geral.

Nos termos da unidade técnica, "*Não se trata de exigir imediatismo absoluto, mas de assegurar que a publicidade dos atos administrativos seja efetiva, tempestiva e apta a garantir o acompanhamento contínuo das ações da Administração. A demora injustificada na publicação de documentos relevantes fragiliza a transparência pública e impede o pleno exercício do controle social".* (Instrução 609/25 – CAIS).

A morosidade na inserção de dados nos sistemas frusta as legítimas expectativas em um regime democrático já que mediante a divulgação dos dados a publicidade e a transparência se concretizam, possibilitando também o controle externo e, em última medida, a adoção de providências por quem de direito.

Assim, como foi constatada a morosidade na publicização de dados, entendo que houve prejuízo à transparência dos atos públicos, compreendendo pela procedência da representação neste item, cuja responsabilidade recaí sobre o gestor municipal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Desta forma, acompanho as Instruções da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS e os Pareceres do Ministério Público de Contas e VOTO pela procedência parcial da Representação em face da irregularidade da antecipação da fase II, de responsabilidade do então Prefeito Municipal, Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS, e da Sra. MARIA LÍGIA GUEDES, e no prejuízo verificado quanto ao princípio da publicidade e transparência, de responsabilidade do então Prefeito, Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS.

Em razão das irregularidades e reconhecimento das responsabilidades supramencionadas, aplica-se:

a) MULTA ADMINISTRATIVA do artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS — então Prefeito de Maringá, e à Sra. MARIA LÍGIA GUEDES — Secretária de Infraestrutura, em face da irregular antecipação de fase contratual; e

b) MULTA ADMINISTRATIVA do artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS – então Prefeito de Maringá, em razão do prejuízo ao princípio da publicidade e transparência.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

3. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Fabio de Souza Camargo)

Trata-se de **Representação da Lei de Licitações**, formulada por Sociedade Eticamente Responsável - SER, em face do Município de Maringá, relacionada à execução da Parceria Público-Privada para prestação dos serviços de iluminação pública, objeto da Concorrência n.º 23/2023 e do Contrato de Concessão Administrativa n.º 028/2024.

O Relator vota pela **parcial procedência**, reconhecendo: (i) a regularidade da escolha do Verificador Independente; (ii) a irregularidade na antecipação da Fase II da concessão, à vista do regramento contratual de fases e condicionantes; e (iii) prejuízo ao princípio da publicidade e da transparência, em razão da demora na publicização de documentos. Em decorrência, vota por aplicar a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

multa administrativa com fundamento no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao então Prefeito Municipal e à Secretária de Infraestrutura (antecipação) e ao então Prefeito (transparência).

Peço vênia para **divergir parcialmente, exclusivamente quanto à imposição de sanções pessoais (multas administrativas)**, mantendo o reconhecimento das irregularidades apontadas, mas com a adoção de providências de caráter corretivo ou orientativo que se mostrem pertinentes, pelos fundamentos que passo a expor.

1. Premissas do Direito Administrativo Sancionador

A aplicação de multa administrativa pelo Tribunal de Contas, quando dirigida à responsabilização pessoal de agentes públicos, tem nítida natureza sancionatória e, por isso, submete-se às garantias materiais próprias do Direito Administrativo Sancionador, dentre as quais se destacam a legalidade estrita, a tipicidade, a culpabilidade, a proporcionalidade, a razoabilidade, a motivação qualificada e a vedação à responsabilidade objetiva.

A mera constatação de irregularidade administrativa não é suficiente para legitimar a imposição de sanção pessoal, exigindo-se, para tanto, a demonstração individualizada da conduta imputada, do nexo causal entre essa conduta e o resultado reputado irregular, bem como do elemento subjetivo em grau juridicamente relevante.

Esse rigor se mostra ainda mais necessário à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[1], que condiciona a responsabilização pessoal do agente público à comprovação de dolo ou erro grosseiro, afastando modelos sancionatórios baseados em presunções genéricas ou na posição hierárquica do agente.

Além do art. 28, a validade de deliberações sancionatórias no âmbito do controle externo deve observar o padrão decisório exposto nos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[2], impondo motivação concreta e

[1] **Art. 28**. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
[2] **Art. 20**. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

qualificada, com explicitação das circunstâncias do caso, das consequências práticas da decisão e, quando pertinente, das dificuldades reais do gestor enfrentadas na condução da política pública ou na gestão contratual. Nesse quadro, a sanção pessoal exige fundamentação que demonstre, para cada agente, por que sua atuação excedeu o espaço de conformação administrativa e ingressou no campo do dolo ou erro grosseiro, bem como por que a multa se revela adequada e necessária, inclusive sob o ângulo da dosimetria, vedada a aplicação automática da penalidade como mero reflexo do reconhecimento da irregularidade.

2. Antecipação da Fase II: insuficiência de tipicidade e de culpabilidade para sanção pessoal

No caso concreto, reconhece-se que o contrato de concessão estabelece condicionantes para o início da Fase II, notadamente a exigência de aprovação prévia do Cadastro Base e do Plano de Modernização e Eficientização, conforme dispõe a cláusula 14.3.2.1[3] (peça 4, fl. 14). O Relator entendeu indevida a antecipação dessa fase, a partir da distinção entre “fases” e “marcos” da concessão, prevista na cláusula 15.5.1[4] (peça 4, fl. 16).

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

[3] **14.3.2.1**. A aprovação do CADASTRO BASE e do PLANO DE MODERNIZAÇÃO E EFICIENTIZAÇÃO serão condição precedente para o início da Fase II.

[4] **15.5.1.** A CONCESSIONÁRIA poderá antecipar a entrega dos MARCOS DA CONCESSÃO, fazendo jus ao recebimento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA equivalente, após observados os procedimentos de aprovação e emissão dos respectivos TERMOS DE ACEITE.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

Todavia, para fins de responsabilização sancionatória, é indispensável demonstrar que a atuação dos agentes públicos ultrapassou o campo da interpretação administrativa plausível e ingressou no domínio da ilicitude sancionável, mediante conduta dolosa ou caracterizadora de culpa grave.

O que se extrai dos autos, tal como relatado, é a existência de controvérsia interpretativa relevante quanto ao alcance da cláusula 15.5.1, especialmente no que se refere à possibilidade de antecipação de marcos contratuais e à sua operacionalização prática no contexto da execução do ajuste. Trata-se de controvérsia enfrentada pela Administração por meio de manifestações formais e registros documentais.

A meu ver, a presença de divergência interpretativa plausível, devidamente formalizada, fragiliza a caracterização da tipicidade estrita exigida para a aplicação de multa, sobretudo quando o enquadramento se dá em dispositivo sancionador de formulação ampla, como o art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, o qual reclama motivação qualificada quanto à subsunção da conduta ao tipo.

Além disso, com a devida vênia, não se evidencia, no voto do ilustre Relator, a descrição do elemento subjetivo da conduta imputada aos sancionados. Entendo que a responsabilização foi atribuída de forma genérica, com fundamento na posição hierárquica ocupada e na autorização para o início da execução contratual, sem individualização do comportamento concreto nem demonstração de dolo ou erro grosseiro.

A caracterização de erro grosseiro exige demonstração de que o agente tenha desconsiderado, de forma manifesta e injustificável, o texto normativo ou contratual aplicável, o que não se verifica quando há atuação administrativa amparada em interpretação jurídica formalizada. A imputação baseada exclusivamente na posição funcional aproxima-se de responsabilidade objetiva, incompatível com o regime jurídico sancionador.

Ainda que se reconheça a clareza do comando contratual, tal circunstância, por si só, não dispensa a demonstração de dolo ou erro grosseiro para fins de responsabilização sancionatória.

Em outros termos, a aplicação de multa com base no art. 87, inciso

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 pressupõe subsunção estrita e motivação densificada, com (i) indicação do dever funcional específico violado, (ii) descrição da conduta concreta atribuída a cada responsável, (iii) demonstração do nexo causal entre tal conduta e o resultado reputado irregular e (iv) explicitação do elemento subjetivo em grau juridicamente relevante (dolo/erro grosseiro). Ausentes tais premissas, a sanção opera como consequência automática do reconhecimento da irregularidade e aproxima-se, indevidamente, de responsabilização por posição, incompatível com o Direito Administrativo Sancionador e com o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

3. Publicidade e transparência: reconhecimento de impropriedade, mas ausência de individualização e de dolo ou culpa grave

O Relator registra mora na publicização de documentos relevantes, exemplificando situações como a disponibilização tardia do Ofício n.º 588/2024 (peça 12) e do documento referente ao “aceite de antecipação”. Tais atrasos são reprováveis sob a ótica da transparência administrativa e justificam a adoção de medidas corretivas e o aprimoramento das rotinas de divulgação de atos administrativos.

Contudo, a imposição de multa pessoal exige pressupostos adicionais, notadamente a identificação do dever funcional específico violado, a demonstração do nexo causal e a comprovação de dolo ou culpa qualificada diretamente imputável ao agente sancionado.

No caso, a imputação dirigida ao Chefe do Poder Executivo se dá de forma genérica, sem delimitação precisa da ação ou omissão concreta que lhe seria pessoalmente atribuível no fluxo de alimentação do Portal da Transparência ou do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Tampouco se demonstra que a mora decorreu de conduta dolosa ou gravemente culposa, especialmente em contexto de execução de contrato de PPP, marcado por múltiplos atores administrativos e rotinas operacionais descentralizadas.

A responsabilidade institucional pela transparência, no plano da gestão administrativa, não se confunde, no âmbito sancionador, com imputação pessoal automática, a qual exige demonstração concreta dos pressupostos da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

responsabilização individual.

É certo que a publicidade e a transparência decorrem diretamente do art. 37, *caput*, da Constituição Federal[5], e do direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição), concretizado, no plano infraconstitucional, pela Lei de Acesso à Informação n.º 12.527/2011 (arts. 3º e 8º[6]), que consagra a transparência ativa como dever estatal. Todavia, justamente por se tratar de sanção pessoal, não basta afirmar, em termos gerais, a titularidade política do dever: é indispensável demonstrar, no caso concreto, qual comando funcional foi descumprido pelo agente sancionado, qual o seu grau de ingerência e controle sobre o fluxo operacional de inserção/publicação e de que modo sua conduta específica — e não a mera posição hierárquica — ocasionou a mora reputada excessiva, com dolo ou erro grosseiro. À falta dessa cadeia de imputação, subsiste a impropriedade administrativa e o dever de correção, mas não se legitima a multa pessoal.

Diante do exposto, **mantidas as irregularidades reconhecidas no voto do Relator**, entendo não estarem preenchidos, no caso concreto, os pressupostos jurídicos necessários à imposição de multas administrativas pessoais, em razão da ausência de identificação suficiente quanto à tipicidade sancionatória, à individualização da conduta, ao nexo causal e ao elemento subjetivo em grau apto a autorizar a responsabilização.

Assim, **divirjo parcialmente** para **afastar as multas previstas no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar n.º 113/2005**, mantendo-se o

---

[5] **Art. 37**. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

[6] **Art. 3º** Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
[...]
II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
[...]
Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
[...]
§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
I - Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

reconhecimento das impropriedades verificadas.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Julgar parcialmente procedente a Representação em face da irregularidade da antecipação da fase II, de responsabilidade do então Prefeito Municipal, Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS, e da Sra. MARIA LÍGIA GUEDES, e no prejuízo verificado quanto ao princípio da publicidade e transparência, de responsabilidade do então Prefeito, Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS.

II. Em razão das irregularidades e reconhecimento das responsabilidades supramencionadas, aplicar:

a) MULTA ADMINISTRATIVA do artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS — então Prefeito de Maringá, e à Sra. MARIA LÍGIA GUEDES — Secretária de Infraestrutura, em face da irregular antecipação de fase contratual; e

b) MULTA ADMINISTRATIVA do artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. ULISSES MAIA KOTSIFAS – então Prefeito de Maringá, em razão do prejuízo ao princípio da publicidade e transparência.

III. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2

IV. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO divergiu parcialmente do relator, propondo o afastamento das multas e a manutenção do reconhecimento das irregularidades, nos termos da fundamentação, sendo acompanhado pelo Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 9 de abril de 2026 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.G5Y2