TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	24155/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	URBS URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A
INTERESSADO:	CLODOALDO QUEIROZ VALENTIM, CRISTIANO SCHLINDWEIN, ELIAS TECHY, HELOISA RIBEIRO LOPES, ODAIR JOSÉ FERNANDES, OGENY PEDRO MAIA NETO, PEDRO HENRIQUE SCHERNER ROMANEL, ROGERIO CORREIA, SANDRO MARCIO GONCALVES DE OLIVEIRA, URBS URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A
ADVOGADO / PROCURADOR	LETICIA ARAUJO LEONI, RODRIGO BINOTTO GREVETTI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1991/26 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação – Permissão de Uso – Prorrogação contratual sem atualização monetária – Cláusula com previsão expressa de atualização monetária – Ausência de estudos e justificativas técnicas – Irregularidade – Constatação de pagamento das diferenças pela permissionária – ausência de dano – Necessidade de adequação de estrutura de controle interno e de governança.

Divergência parcial, afastamento das multas sugeridas. Ausência de prejuízo efetivo ao erário. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Manutenção dos demais termos da proposta de voto.

1. RELATÓRIO (Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

Trata-se de Representação formulada pelo Sr. *Cristiano Schlindwein*, Controlador Interno, em face da URBS – Urbanização de Curitiba S/A, noticiando prorrogação de contrato de permissão de uso sem observância da cláusula que determinava a atualização monetária da outorga inicial, ocasionando renúncia de receita sem justificativa legal.

O Representante, que atuava como Controlador Interno da URBS, aponta (peça 03) irregularidades relativas ao valor de atualização do Contrato n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

477/2019, referente à Loja 11 – Sc Lanches Ltda., em nome do permissionário *Frank Gomes Kodama*, localizada no Terminal Santa Cândida; que o valor correto da atualização seria de R$ 604.615,31, todavia, teria sido cobrado o montante de R$ 457.100,00, valor da outorga inicial que consta no Termo de Homologação (peça 7), gerando uma renúncia de receita de R$ 147.515,31; que identificou um erro material no valor consignado no Termo de Outorga de Permissão de Uso, sendo registrado o valor de R$ 750,85, enquanto o correto, conforme o Termo de Referência da época, deveria ser de R$ 859,79; que o resultado da apuração foi informado pelos responsáveis da auditoria e controladoria interna ao compliance, jurídico, diretoria da URBS, gestor e fiscais do contrato, porém não teria sido realizada a correção e revisão dos fatos, tampouco abertura de Processo Administrativo ou de afastamento dos gestores do contrato; que foi retirado da função de Controlador Interno, sem resposta sobre o processo de auditoria; que a empresa tem adiado a apresentação do Plano de Auditoria Interna Anual, sustentando a caracterização de indício de se "ocultar" o caso, sem a devida responsabilização dos envolvidos.

Através do Despacho n.º 14/25 (peça 21), foi recebida esta Representação, sendo determinada a realização de citação da URBS; do Sr. *Pedro Henrique Scherner Romanel*, Diretor Administrativo e Financeiro da URBS; da Sra. Heloísa Ribeiro Lopes, Diretora Jurídica da URBS; do Sr. *Odair Jose Fernandes*, funcionário da URBS que respondia como Assessor III junto a Auditoria Interna – ADI; do Sr. *Clodoaldo Queiroz Valentim*, funcionário da URBS, que respondia como Coordenador de Unidade junto ao Centro de Controle Operacional – CCO, do Sr. *Sandro Marcio Gonçalves de Oliveira*, funcionário da URBS, que respondia como Coordenador de Unidade junto à Unidade de Controle de Infrações – UCIN; do Sr. *Rogério Correia*, funcionário da URBS, que respondia como Coordenador de Unidade junto à Unidade de Recursos Humanos e Saúde Ocupacional – URHS; e do Sr. *Elias Techy*, funcionário da URBS.

Após as devidas citações, o Sr. *Odair José Fernandes* apresentou defesa (peça 45), onde alega que foi designado como responsável pela Assessoria de Auditoria Interna no início de 2024, sem possuir capacitação ou experiência na área; que a Auditoria Interna da URBS não está vinculada ao Conselho de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Administração, em desrespeito à Lei Federal n.º 13.303/2016, e que as tentativas de discussão sobre a matéria não foram atendidas pela Direção da URBS; que foi realizado trabalho de apuração referente a uma denúncia, cujo resultado foi consolidado em um Relatório de Apuração e comunicado aos interessados mencionados no documento e à Direção da empresa em reunião presencial realizada em 23 de outubro de 2024, conforme registrado no protocolo n.º 01-265117/2024 (peça 53); que, após a realização de tal trabalho e da reunião, a Direção não atendeu seus pedidos para apresentação do Plano de Auditoria, das demais ações desenvolvidas pela Auditoria e dos documentos de que tratam o protocolo n.º 01- 019610/2025 (peça 47); que houve interferência indevida da Diretoria Jurídica para aprovação do Plano de Auditoria, havendo a transferência da responsabilidade exclusiva do auditor interno e comprometendo a independência e o pleno exercício da auditoria, que as estruturas da auditoria interna não possuem a continuidade e solidez necessárias para dar efetividade às apurações de irregularidades; que não foi apresentada a devida motivação que justificou a sua dispensa, tendo a decisão sido tomada unilateralmente pelo Presidente da Companhia; que a ação de apuração se limitou à avaliação do objeto da denúncia, referente a um único Termo Aditivo, tendo sido identificado um extenso rol de irregularidades, indicando a necessidade de uma ação de auditoria abrangente na Área Comercial; que o gestor da Área Comercial da URBS, Sr. *Elias Techy*, teria informado verbalmente que o caso apurado não foi um evento isolado.

A URBS, o Sr. *Ogeny Pedro Maia Neto*, a Sra. *Heloisa Ribeiro Lopes*, o Sr. *Pedro Henrique Scherner Romanel*, o Sr. *Clodoaldo Queiroz Valentim*, o Sr. *Sandro Márcio Gonçalves de Oliveira*, o Sr. *Rogério Correia* e o Sr. *Elias Techy* apresentaram defesa conjunta (peça 72), onde alegam que houve a perda superveniente do objeto, em razão do pagamento, pela permissionária, dos valores devidos em razão da atualização monetária do montante da outorga; que há ilegitimidade passiva dos agentes *Clodoaldo Queiroz Valentim, Sandro Marcio Gonçalves de Oliveira* e *Rogério Correia* e das demais pessoas físicas para figurarem na relação processual; que o Representante não indicou as medidas adotadas pela empresa para sanar as irregularidades identificadas; que não houve comunicação formal pelo auditor das supostas irregularidades do Contrato n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

477/2019 aos envolvidos anteriormente à reunião convocada; que a existência da auditoria era desconhecida pelos responsáveis indicados; que, caso as partes tivessem tido a oportunidade de se manifestar previamente, as conclusões do relatório acerca dos responsáveis pelas inconformidades poderiam ser distintas; que, após a instauração do protocolo pelo Auditor, foram emitidas diversas recomendações pela Área de Gestão de Riscos e Compliance e pela Diretoria Jurídica; que, no início de 2025, foi inaugurada a Unidade de Gestão de Riscos (UGR), que passou a integrar a Área de Gestão de Riscos e Compliance da URBS (AGRC), com atuação no aprimoramento dos procedimentos internos e na supervisão de atos de gestão contratual; que, atendendo a própria sugestão da ADI em seu relatório, a Presidência da URBS, após ouvida a AGRC e a DJU, determinou uma investigação sobre os contratos prorrogados nos dois últimos anos, entre outras medidas tomadas que reforçam as recomendações da ADI; que há um fluxo de auditoria a ser seguido para identificar e sanear irregularidades que não foi devidamente observado pelo auditor; que, antes do encaminhamento de eventuais irregularidades a esta Corte, o controle interno deve assegurar que as falhas sejam corrigidas internamente, propondo, em conjunto com as áreas envolvidas, soluções viáveis para seu equacionamento ou, ao menos, viabilizando a construção de caminhos para sua superação; que a destituição do auditor interno teria se fundamentado no desempenho de suas atribuições em dissonância com fundamentos elementares que regem a atividade de auditoria, apesar de independer de motivação, por se tratar de cargo de livre nomeação; que os valores contratuais já foram devidamente atualizados e quitados pelo permissionário, tendo sido identificadas e sanadas irregularidades em outros quatro contratos de natureza semelhante; que não houve perdão tácito ao responsável pelas falhas, uma vez que foi instaurado processo administrativo disciplinar em face do Sr. *Elias Techy* para apurar eventual falta funcional na condução de seus atos; que a destituição do controlador interno decorreu de quebra de confiança, em razão da omissão no dever de comunicar tempestivamente à alta administração denúncias relevantes recebidas em sua área de atuação.

O Representante apresentou nova petição (peça 88), onde alega que foi instaurado processo administrativo contra sua pessoa, sob alegação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

infração à política de segurança da informação; que o objeto da acusação é a utilização de extensão de cabo de rede na controladoria interna; que tal medida foi adotada para mitigar riscos de acidentes laborais e danos materiais, enquanto se aguardava uma solução definitiva para a situação; que o processo administrativo carece de lastro probatório e revela desvio de finalidade, aparentando represália ao desempenho de suas funções; que atuou de forma diligente enquanto Controlador Interno; que o Presidente da URBS afirmou não ter perdido a confiança em sua conduta, declaração destoante das ações subsequente adotadas; que tais práticas revelam intimidação institucional; que a URBS afronta os princípios da boa governança corporativa, além das condutas configurarem retaliação, perseguição funcional e abuso de autoridade.

Através do Despacho n.º 959/25 (peça 90), verificou-se que os argumentos apresentados pelo Representante guardam alguma pertinência com a matéria tratada no presente expediente, embora não incidam diretamente sobre o núcleo da controvérsia em exame; que tais manifestações devem ser admitidas apenas para fins de conhecimento, no intuito de contextualizar fatos ocorridos no âmbito da URBS; que, a fim de preservar a regularidade e celeridade processual, evitando-se a perpetuação do feito por meio da incorporação sucessiva de elementos acessórios, as referidas peças não serão objeto de contraditório nem ensejarão a adoção de medidas processuais, configurando-se, tão somente, como elementos informativos.

A CAIS – Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, através do Instrução n.º 482/25 (peça 92), opinou pela realização de intimação da URBS, para que apresentasse os seguintes documentos: a) comprovante de pagamento das parcelas relativas à atualização monetária do valor da outorga (parcela inicial); b) Íntegra do Processo Administrativo Disciplinar instaurado em face do Gestor do Contrato, Sr. *Elias Tachy*; e c) Demais documentos que entenda necessários à elucidação dos fatos.

Através do Despacho n.º 1409/25 (peça 93), foi determinada a realização da URBS, para que atendesse o contido na Instrução da CAIS.

A URBS apresentou (peça 98) os documentos solicitados, sendo que os processos éticos e disciplinar foram apresentados mediante requerimento

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

externo, solicitando a atribuição de sigilo, tendo em vista conterem informações de caráter restrito.

Através do Despacho n.º 1526/25 (peça 101), foram recebidos os documentos apresentados, com determinação de que os autos de Requerimento Externo n.º 664549/25 fossem juntados a estes autos.

O Representante apresentou nova petição (peça 105), onde alega que a URBS não apresentou o processo disciplinar; e que o servidor apontado na Representação já retornou ao exercício do cargo de confiança, sem que tenham sido identificar quais medidas foram adotadas e se houve apuração dos fatos e aplicação de penalidades; que solicita a disponibilização do processo administrativo disciplinar.

Através do Despacho n.º 1565/25 (peça 107), quanto à nova manifestação do Representante, foi informado que a URBS procedeu conforme o solicitado, tendo acautelado a juntada dos documentos mencionados, os quais, dada a natureza da matéria envolvida, receberam tratamento sigiloso, estando devidamente registrados nos autos do Requerimento Externo 664549/25, apensados aos presentes; e que tal informação é claramente deduzível do conteúdo presente nas Peças 98, 101 e 102.

Além disso, foi solicitado ao Representante que se abstivesse de trazer à tona questões não devidamente fundadas, pois é de amplo conhecimento que existem posicionamentos divergentes e interpretações contrapostas sobre a matéria, mas a apresentação de problemas inexistentes apenas resulta em intempestiva deliberação e na prolongação desnecessária da tramitação do feito, sendo a colaboração para desfecho célere e eficiente, por óbvio, interesse de todos os envolvidos.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS, através da Instrução n.º 856/25 (peça 109), opinou pela procedência desta Representação, com aplicação de multa administrativa ao Sr. *Elias Techy*, Gestor da Área Comercial, e ao Sr. *Pedro Henrique Scherner Romanel*, Diretor Administrativo e Financeiro, que promoveram a prorrogação do contrato administrativo firmado sem atualização monetária do valor da outorga, em contrariedade à cláusula contratual expressa e ao parecer da Diretoria Jurídica. Além disso, opinou pela expedição de recomendação à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

URBS, para que promova adequação em sua estrutura de controle interno e de governança.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer n.º 01/26 – 1PC e Parecer n.º 41/26 – 1PC, opinou pela procedência desta Representação, com aplicação de multas e expedição de recomendação, nos termos apresentados pela CAIS; expedição de determinação à URBS para que adote políticas de boa governança, a ser acompanhada por este Tribunal de Contas até o seu efetivo cumprimento; comunicação ao atual Prefeito Municipal de Curitiba, Sr. Eduardo Pimentel, para ciência dos fatos narrados nestes autos; e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas que julgue pertinente.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2. FUNDAMENTAÇÃO e VOTO (Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

Após análise destes autos, acompanho integralmente o opinativo técnico elaborado pela CAIS, o qual adoto como razões de decidir, conforme passo a expor.

Preliminarmente, as partes representadas alegaram perda superveniente do objeto em razão do adimplemento do valor relativo à atualização monetária pelo permissionário.

Conforme demostrado pela CAIS, os valores apontados como pagos a menor foram devidamente cobrados pela URBS e adimplidos pelo permissionário, nos seguintes termos:

> “No que tange ao erro material no valor mensal da permissão de uso consignado no contrato, observa-se que a diferença em relação ao preço correto foi paga logo após a renovação do contrato, no dia 22 de agosto de 2024 (peça 75, fl. 188):
>
> [...]
>
> Quanto ao valor da parcela inicial decorrente da prorrogação do prazo de vigência contratual, o reconhecimento da falha no montante cobrado do permissionário foi efetuado apenas posteriormente, em dezembro de 2024, havendo a atualização da monta pelos índices pertinentes e o pagamento da diferença pelo permissionário (peça 78 - Protocolo 01-306816/2024).
>
> Conforme acordo realizado com o particular, foi realizado o pagamento de uma entrada no valor de R$105.799,98 (cento e cinco mil, setecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos), consistente no total da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

> diferença entre os recolhimentos já efetuados e a correção desses valores, com mais três parcelas de R$ 14.751,53 (quatorze mil, setecentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos) a serem incorporadas aos pagamentos das parcelas subsequentes, relativas aos meses de março, abril e maio:
>
> [...]
>
> Como se verifica dos comprovantes de pagamento encaminhados pela URBS (peças 78 e 99), além do valor da entrada, foram liquidadas as três parcelas remanescentes:
>
> [...]"[1]

No entanto, conforme bem concluiu a CAIS, a quitação não afasta a necessidade de apuração de eventuais irregularidades no procedimento de prorrogação contratual, sobretudo diante de indícios de que a ausência de atualização na renovação se deu sem justificativa técnica ou amparo legal e em descompasso com o parecer jurídico.

Desse modo, o pagamento efetuado limita-se a neutralizar eventual prejuízo ao erário decorrente da ausência de atualização monetária do valor da outorga, não dispensando, contudo, da análise da conduta dos agentes públicos que contribuíram para a ocorrência da irregularidade apontada.

Assim, resta afastada a preliminar de perda superveniente do objeto da Representação.

As partes também suscitaram preliminar de ilegitimidade passiva dos empregados *Clodoaldo Queiroz Valentim, Sandro Márcio Gonçalves de Oliveira* e *Rogério Correia*.

Conforme bem argumenta a CAIS, embora os aludidos empregados tenham sido incluídos na autuação destes autos, não se verifica qualquer envolvimento dos funcionários com o contrato n.º 477/2019, com o aditivo firmado ou com as demais irregularidades apontadas pelo Representante, nos seguintes termos:

> "A bem da verdade, os empregados tão somente foram citados no Ato n.º 005/2025 (peça 14), expedido pelo Presidente da URBS, Sr. Ogeny Neto, em 20 de janeiro de 2025, que consistiu na dispensa dos empregados das funções de Coordenadores de Unidade que exerciam na sociedade,

[1] Pg. 04 da peça 109.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

> mesmo ato em que constou a destituição do Sr. Odair da função de Assessor da Auditoria Interna:
>
> [...]
>
> Assim, embora os nomes dos funcionários constem no documento, diante dos fatos narrados, é possível concluir que a parcela do documento pertinente aos autos corresponde tão somente à dispensa do Sr. Odair, não havendo relação entre os demais empregados mencionados no Ato e as irregularidades apontadas pelo Controlador Interno."[2]

Nesse sentido, tendo em vista a ausência de qualquer vínculo dos referidos empregados da URBS com os apontamentos trazidos nesses autos, verifico que devem ser excluídos os Srs. *Clodoaldo Queiroz Valentim, Sandro Márcio Gonçalves de Oliveira* e *Rogério Correia* do rol de interessados neste feito.

Quanto à alegação de ilegitimidade passiva do Presidente *Ogeny Pedro Maia Neto*, do Diretor Administrativo e Financeiro *Pedro Henrique Scherner Romanel* e da Diretora Jurídica *Heloisa Ribeiro Lopes*, caso constatada a existência de irregularidades na conduta dos agentes, há plena possibilidade de responsabilização pessoal e aplicação de sanções, especialmente se presentes indícios de dolo ou má-fé nas atuações.

Conforme verificado pela CAIS, "*dos diversos protocolos internos anexados pelas partes, que os agentes mencionados tiveram atuação direta na renovação do Contrato n.º 477/2019, sendo que, na hipótese de ser julgada procedente a Representação, pode haver a responsabilização do agente público que praticou o ato irregular*"[3].

Assim, conclui-se pela legitimidade das pessoas físicas mencionadas para figurar como partes interessadas nestes autos.

Quanto ao mérito, da análise dos autos, nota-se que a cláusula quinta do Termo de Outorga de Permissão de Uso n.º 027/2019 (Contrato n.º 477/2019) previa que, em eventual prorrogação do contrato, o valor da outorga (parcela inicial) deveria ser corrigido pelo IGP-M/FGV.

No Protocolo de Prorrogação Contratual n.º 01-023191/2024, considerando que o pleito de prorrogação previa as mesmas condições primitivas de outorga, a Assessoria de Controle se manifestou pela necessidade de correção

[2] Pg. 07 da peça 109.
[3] Pg. 08 da peça 109.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

monetária do montante, nos termos da cláusula contratual, conforme pg. 129 da peça 04 destes autos.

Em resposta ao Controle Interno, o Sr. *Elias Techy*, gerente da Área Comercial, sustentou que o valor ofertado à época para a loja em questão teria sido acima da realidade do mercado e superior ao lance mínimo estipulado no certame, de modo que a atualização do valor de outorga tornaria a prorrogação inviável financeiramente, sugerindo a manutenção do valor sem atualização, conforme pg. 131 da peça 04 destes autos.

Ainda nas palavras da CAIS, em relação à argumentação ofertada pelo funcionário, embora tenha sustentado a inviabilidade financeira da atualização monetária, observa-se que não foram juntados estudos técnicos ou documentos comprobatórios capazes de corroborar a arguição.

Em seguida, o Sr. *Pedro Henrique Scherner Romanel*, da Diretoria Administrativa Financeira, expressou sua aprovação quanto à prorrogação do contrato com o pagamento do valor de outorga original, conforme pg. 133 da peça 04.

Além disso, "*no mesmo processo, (fl. 43), o Sr. Elias também havia opinado pela desnecessidade de cobrança da diferença do valor da permissão de uso mensal, pois, em razão de erro material da URBS, foi consignada inicialmente no montante de R$ 750,85 (setecentos e cinquenta reais e oitenta e cinco centavos), sendo que o valor correto seria R$ 859,79 (oitocentos e cinquenta e nove reais e setenta e nove centavos), havendo a ciência e aprovação do Sr. Pedro Romanel*"[4].

A Assessoria de Controle se pronunciou novamente, alertando que a não cobrança dos valores referentes à diferença da permissão de uso mensal e à correção do montante relativo à outorga pelo IGP-M/FGV acumulado poderia caracterizar renúncia de receita, conforme pg. 138 da peça 04 destes autos.

A Área Jurídica da URBS emitiu o Parecer DJU/204/2024, no qual acompanhou o posicionamento da Assessoria de Controle e sugeriu a apuração e pagamento dos valores da permissão de uso mensal que não foram cobrados, bem como apontou a necessidade de se atualizar monetariamente a outorga, conforme pg. 155 da peça 04 destes autos.

[4] Pg. 10 da peça 109.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Conforme destacado pela CAIS, a Diretoria Jurídica concluiu que, para a formalização da renovação contratual, seria indispensável que as recomendações tecidas pelo setor fossem incorporadas ao conteúdo do Termo Aditivo.

Ainda nas palavras da CAIS, "*ato contínuo, o funcionário Elias Techy apenas determinou a expedição de ofício ao permissionário, para que fossem pagos os valores cobrados a menor a título de Permissão de Uso (fl. 166), tendo o montante sido quitado em 22/08/2024 (fl. 187)*"[5].

Todavia, a URBS deu seguimento à renovação contratual sem observar as orientações do Controle Interno e da Diretoria Jurídica quanto à atualização monetária da outorga, promovendo a publicação da prorrogação em 14 de agosto de 2024.

Desse modo, como informado pelo controlador interno, foi mantido o valor da outorga inicial originário, no valor de R$ 457.100,00 (quatrocentos e cinquenta e sete mil e cem reais), em detrimento do valor atualizado, de R$ 604.615,31 (seiscentos e quatro mil, seiscentos e quinze reais e trinta e um centavos), totalizando uma diferença de R$ 147.515,31 (cento e quarenta e sete mil, quinhentos e quinze reais e trinta e um centavos).

Conforme bem argumenta a CAIS, primeiramente, importante destacar que, nos termos do art. 6º, inciso LVIII, da Lei n.º 14.133/2021, a aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato é uma forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do instrumento, devendo retratar a variação efetiva do custo de produção.

Dessa maneira, a atualização monetária tem a função de preservar o valor real da prestação contratual devida à Administração Pública e, estando prevista expressamente no contrato como condição para prorrogação contratual, se torna obrigatória e integra o equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

O contrato administrativo faz lei entre as partes, vinculando a Administração Pública ao seu estrito cumprimento, não podendo a empresa deixar de observar as cláusulas pactuadas, especialmente quando obrigatórias e destinadas à proteção do patrimônio público.

[5] Pg. 12 da peça 109.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Desse modo, a ausência de aplicação da cláusula contratual que determinava a correção monetária do valor de outorga implicaria em evidente perda ao patrimônio público, no valor de R$ 147.515,31 (cento e quarenta e sete mil, quinhentos e quinze reais e trinta e um centavos), bem como favorecimento indevido ao permissionário.

Assim, a empresa integrante da Administração Indireta não poderia simplesmente ignorar a aplicação da atualização monetária sem fundamento legal ou interesse público devidamente comprovado.

Posto isso, verifica-se que a conduta dos funcionários *Elias Techy*, Gestor da Área Comercial e *Pedro Henrique Scherner Romanel*, Diretor Administrativo e Financeiro, foi contrária aos posicionamentos da área jurídica e de controle, que, posteriormente ao opinativo dos funcionários pela manutenção do valor da outorga, expressaram a necessidade de atualização monetária do montante, nos estritos termos do contrato firmado entre as partes.

Embora as partes aleguem que o valor proposto pela contratante à época da licitação seria superior ao atualmente praticado, de modo que a atualização monetária poderia resultar na devolução do espaço pelo permissionário, não foi apresentado qualquer estudo técnico pela Área Comercial que demonstrasse a inviabilidade econômico-financeira da prorrogação nem que justificasse, em bases objetivas, a supressão da cláusula contratual correspondente.

Ademais, conforme destacado pela CAIS, observa-se que, após a cobrança da atualização monetária, houve o aceite do permissionário e o pagamento integral do montante, o que desmantela a alegação de que, com tal exigência, haveria o abandono da unidade.

À luz desse entendimento, insta salientar que o ato administrativo contrário ao parecer jurídico deve ser fundamentado em elementos que demonstrem a imprecisão do entendimento consignado no parecer, com motivação robusta e documental, sendo devidamente atestados os motivos que justificam a dissidência.

O art. 50 da Lei n.º 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e replicado na Lei Estadual n.º 20.656/2021, estabelece que o ato administrativo que divirja de parecer deve ser devidamente motivado, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos adequados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Contudo, como visto, após a emissão do Parecer pela Diretoria Jurídica, não houve qualquer resposta por parte da Área Comercial que fundamentasse a não observância ao teor do ato, que havia concluído expressamente pela necessidade cumprimento da cláusula contratual e de atualização monetária do valor da outorga.

Como se não bastasse, conforme bem argumenta a CAIS, caso o valor inicialmente ofertado pelo permissionário fosse de fato excessivo e houvesse a real necessidade de se manter as condições iniciais do contrato, além da necessidade de comprovação dessa situação, caberia ao permissionário solicitar o reequilíbrio econômico-financeiro do instrumento, anteriormente à prorrogação, nos termos do parágrafo único do art. 131 da Lei n.º 14.133/2021.

Desse modo, não poderia a URBS ter procedido à prorrogação do contrato sem cumprir a cláusula que determinava a atualização monetária da outorga inicial, tendo em vista a ausência de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por parte do permissionário ou de justificativa técnica capaz de demonstrar a onerosidade excessiva do valor da outorga inicialmente firmado no contrato.

Além disso, no que tange ao processo ético instaurado em face do Gestor do contrato, Sr. *Elias Techy*, em razão de denúncia formalizada pela funcionária *Anny Sovinski Ivanoski*, da Assessoria de Controle Interno, conforme destacado pela CAIS, verifica-se da audição realizada que a parte foi informada pela funcionária de que a não aplicação da atualização monetária poderia caracterizar renúncia de receita.

Ou seja, a oitiva comprova que o Sr. *Elias Techy* possuía pleno conhecimento da possível irregularidade de se dar continuidade à prorrogação do contrato nos termos propostos, contudo o funcionário prosseguiu sem determinar o cumprimento da cláusula contratual e sem observar as recomendações expedidas pela Diretoria Jurídica.

Nesse contexto, ainda que a apuração não tenha confirmado a alegada intimidação à funcionária nem a existência de dolo ou má-fé por parte do empregado, o depoimento colhido do Gestor do Contrato revela, de forma

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

inequívoca, que ele tinha plena ciência de que a prorrogação contratual sem a atualização monetária da outorga poderia caracterizar ilegalidade.

Quanto ao Processo Administrativo Disciplinar instaurado, conforme bem informado pela CAIS, apesar de seu objeto decorrer de indícios de irregularidades apontados nos termos aditivos de outros contratos, não abrangendo o Contrato n.º 477/2019 firmado com SC Lanches, a impropriedade investigada consistia na supressão de cláusulas relativas à correção monetária, assim como relatado nestes autos.

No PAD, a Comissão concluiu pela inadequação procedimental na condução dos processos de renovação contratual, por não ter sido aplicada a atualização monetária, em contrariedade ao parecer jurídico e à autorização para aditar, todavia entendeu que não houve má-fé por parte do Gestor, considerando seu histórico funcional, sendo aplicada advertência ao empregado.

Diante do exposto, resta clara a irregularidade da prorrogação contratual sem a atualização monetária da outorga, posto que realizada em contrariedade à cláusula contratual expressa e à recomendação tecida no parecer jurídico, além de não ter sido justificada por estudos técnicos ou fundamentos legais que atestassem o interesse público da manutenção das condições iniciais da outorga.

Tal conduta afronta o dever de observância às cláusulas contratuais e aos princípios da legalidade, da motivação, da economicidade e da indisponibilidade do interesse público, uma vez que implicou, em um primeiro momento, a renúncia ao recebimento de parcela relevante de receita patrimonial, em benefício exclusivo do permissionário, sem que se evidenciasse qualquer contrapartida ao patrimônio público ou justificativa técnica consistente que demonstrasse a necessidade dessa mitigação.

Nesse cenário, o pagamento posterior dos valores relativos à atualização monetária, embora tenha afastado o prejuízo material ao erário, não elide a irregularidade da conduta inicialmente adotada, tampouco afasta a necessidade de exame da responsabilidade dos agentes que concorreram para a supressão indevida da cláusula de correção.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Conforme bem concluiu a CAIS, o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942) é claro ao condicionar a responsabilização pessoal do agente público à existência de dolo, que é a intenção deliberada de cometer uma ação irregular, ou erro grosseiro, que se refere a uma falha manifesta e evidente, que qualquer agente público medianamente diligente e prudente seria capaz de evitar.

Assim, tendo em vista que os funcionários promoveram o descumprimento contratual ao deliberadamente desconsiderarem a orientação jurídica no procedimento administrativo sem a devida motivação que embasasse seu posicionamento, resta caracterizado, no mínimo, o erro grosseiro na conduta das partes.

Desse modo, deve ser aplicada multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao Sr. *Elias Techy*, Gestor da Área Comercial, e ao Sr. *Pedro Henrique Scherner Romanel*, Diretor Administrativo e Financeiro, que promoveram a prorrogação do contrato administrativo firmado sem atualização monetária do valor da outorga, em contrariedade à cláusula contratual expressa e ao parecer da Diretoria Jurídica.

No que tange ao Controle Interno da URBS, conforme destacado pela CAIS, embora não se identifique ilegalidade manifesta na exoneração do Auditor Interno e do Controlador das funções exercidas, em razão da quebra da relação de confiança entre a autoridade nomeante e os nomeados, os elementos trazidos aos autos evidenciam fragilidades na estrutura de Controle Interno da Companhia.

Em primeiro lugar, a Lei Federal n.º 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, determina, no art. 9º, que a Auditoria Interna deverá ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário.

Todavia, conforme bem argumenta a CAIS, de acordo com o estatuto social da empresa, a auditoria interna da URBS compõe o setor de compliance, que, por sua vez, está vinculado ao Diretor Presidente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Ainda nas palavras da CAIS, verifica-se que o Plano de Auditoria elaborado pelo Auditor foi submetido à análise da Diretoria Jurídica, sendo que a aprovação do Plano cabe exclusivamente ao Conselho de Administração.

Constata-se, nesse contexto, a presença de indícios de subordinação inadequada da Auditoria Interna à Diretoria Jurídica e ao Diretor-Presidente, bem como a interferência da área jurídica na aprovação do Plano de Auditoria e tentativas de restrição de seu escopo.

Conforme destacado pela CAIS, embora a DJU alegue que o auditor interno não possui competência legal para verificar a conformidade legal nos contratos da URBS, vale ressaltar que o escopo da auditoria interna não se restringe aos aspectos puramente financeiros da empresa, podendo abranger outras áreas da organização, a fim de auxiliar na gestão de riscos, controle e governança.

À vista disso, no que tange à gestão de riscos, conforme bem argumenta a CAIS, o papel da auditoria interna é agir de forma independente, para avaliar a eficácia da governança e do gerenciamento de riscos, reportando-se ao Conselho de Administração, sem olvidar da necessidade de alinhamento, comunicação e colaboração entre todos esses grupos.

Nesse sentido, deve ser assegurada independência à terceira linha, para que sejam garantidas a objetividade, autoridade e credibilidade de sua atuação. A auditoria interna, assim, deve possuir liberdade de viés ou interferência no planejamento e prestação de serviços de auditoria.

Portanto, quem deve avaliar e aprovar o Plano de Auditoria é o Conselho de Administração ou o Comitê de Auditoria Estatutário (quando existente), e não o setor jurídico, a fim de se garantir independência e evitar interferência gerencial.

Ainda nas palavras da CAIS, importante destacar quanto ao cargo de Controlador Interno e à necessidade de se garantir continuidade e alternância ao cargo, que esta Corte possui o entendimento de que os cargos podem ser ocupados por tempo previamente definido, podendo existir um sistema de mandato entre os servidores responsáveis.

Desse modo, deve ser recomendado à URBS que promova a adequação de sua estrutura de controle interno e de governança, de modo a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

assegurar a conformidade com a Lei Federal n.º 13.303/2016 e com as boas práticas de auditoria e gestão de riscos, especialmente para que: (i) a Auditoria Interna seja formalmente vinculada ao Conselho de Administração, assegurando-se sua autonomia funcional, independência técnica e livre exercício de suas atribuições, em conformidade com o art. 9º da Lei n.º 13.303/2016; e (ii) seja instituído regime de mandato ou prazo previamente definido para o exercício das funções de Controlador Interno, em consonância com o entendimento desta Corte, fixado no Acórdão n.º 97/2008 – Tribunal Pleno, assegurando-se estabilidade funcional mínima, alternância periódica e fortalecimento da atuação técnica e independente da função, nos termos da fundamentação constante na Instrução n.º 856/25 (peça 109), exarada pela CAIS - Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar.

Quanto ao opinativo apresentado pelo Ministério Público de Contas, para que sejam acompanhadas por este Tribunal de Contas a implantação de políticas de boa governança pela URBS; além de comunicação ao atual Prefeito Municipal de Curitiba, Sr. *Eduardo Pimentel*, para ciência dos fatos narrados nestes autos; e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas que julgue pertinente; não verifico a sua necessidade.

Conforme acima exposto, entendo que a emissão de recomendação à URBS para que promova a adequação de sua estrutura de controle interno e de governança já é suficiente para o aprimoramento institucional da referida entidade, não sendo necessário o acompanhamento por este Tribunal de Contas, uma vez que tais providências devem ser tomadas de acordo com suas características e necessidades cotidianas, não cabendo a este Tribunal realizar acompanhamento e eventuais correções de tais atos.

Inclusive, a exata configuração da estrutura de controle interno e de governança da URBS e eventuais incongruências com determinações legais ou melhores práticas não foi objeto destes autos, sendo tratado apenas de modo indireto, razão pela qual devem ser realizadas somente recomendações, sem qualquer acompanhamento por este Tribunal de Contas.

Além disso, eventual inobservância legal e das melhores práticas na adequação da estrutura de controle interno e de governança no âmbito da URBS pode acarretar, futuramente, responsabilização de seus gestores, caso sejam

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

verificadas práticas irregulares que poderiam ser evitadas através da devida adequação das referidas estruturas de controle interno e de governança.

Também não verifico a necessidade de ciência do Prefeito Municipal de Curitiba e do Ministério Público Estadual, pois a irregularidade constatada já foi corrigida, inclusive com aplicação de multas e emissão de recomendação por este Tribunal de Contas, o que considero suficiente para o caso em questão.

Em face de todo o exposto, voto:

– Julgar Procedente esta Representação, em razão de realização de prorrogação de contrato administrativo sem a devida atualização monetária, sem a apresentação de quaisquer estudos ou justificativas técnicas, inclusive em contrariedade à cláusula contratual expressa e ao parecer da Diretoria Jurídica;

– Aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao Sr. *Elias Techy*, Gestor da Área Comercial, e ao Sr. *Pedro Henrique Scherner Romanel*, Diretor Administrativo e Financeiro, que promoveram a prorrogação do contrato administrativo firmado sem atualização monetária do valor da outorga, em contrariedade à cláusula contratual expressa e ao parecer da Diretoria Jurídica;

– Expedição de Recomendação à URBS – Urbanização de Curitiba S/A, para que promova a adequação de sua estrutura de controle interno e de governança, de modo a assegurar a conformidade com a Lei Federal n.º 13.303/2016 e com as boas práticas de auditoria e gestão de riscos, especialmente para que: (i) a Auditoria Interna seja formalmente vinculada ao Conselho de Administração, assegurando-se sua autonomia funcional, independência técnica e livre exercício de suas atribuições, em conformidade com o art. 9º da Lei nº 13.303/2016; e (ii) seja instituído regime de mandato ou prazo previamente definido para o exercício das funções de Controlador Interno, em consonância com o entendimento desta Corte, fixado no Acórdão n.º 97/2008 – Tribunal Pleno, assegurando-se estabilidade funcional mínima, alternância periódica e fortalecimento da atuação técnica e independente da função, nos termos da fundamentação constante na Instrução n.º 856/25 (peça 109), exarada pela CAIS - Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

– Excluir o Sr. *Clodoaldo Queiroz Valentim*, o Sr. *Sandro Márcio Gonçalves de Oliveira* e o Sr. *Rogério Correia* do rol de interessados neste feito, em razão da ausência de qualquer vínculo com os apontamentos trazidos nestes autos;

– Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

VOTO DIVERGENTE (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

A presente Representação, formulada pelo Controlador Interno da URBS – Urbanização de Curitiba S/A, senhor *Cristiano Schlindwein*, versa sobre a apuração de suposta irregularidade na prorrogação do Contrato de Permissão de Uso n.º 477/2019, que resultou na celebração do Termo Aditivo ao Termo de Outorga de Permissão de Uso n.º 027/2019.

A irregularidade central apontada consiste na ausência de aplicação da atualização monetária sobre o valor da outorga inicial, em aparente desconformidade com cláusula contratual expressa e com as orientações técnicas exaradas no curso do processo administrativo, o que, em tese, configuraria renúncia de receita.

O voto proposto pelo nobre Relator encaminha-se pela procedência da representação. Como consequência, propõe a aplicação de multa administrativa, com fundamento no artigo 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao Gestor da Área Comercial, senhor *Elias Techy*, e ao Diretor Administrativo e Financeiro, senhor *Pedro Henrique Scherner Romanel*. O voto condutor também sugere a expedição de recomendações para o aprimoramento da governança e do controle interno da URBS e a exclusão de outros interessados do polo passivo.

Respeitosamente, embora acompanhe em grande parte a análise e as conclusões do douto Relator quanto à materialidade da falha procedimental e à necessidade de aprimoramento dos controles da entidade, divirjo pontualmente no que tange à imputação das multas administrativas ao Diretor Administrativo e Financeiro e ao Gestor da Área Comercial, por entender que, embora a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

impropriedade administrativa esteja evidenciada, as circunstâncias concretas do caso não recomendam a imposição de sanção pecuniária.

Cumpre assentar, de início, que a constatação de irregularidade no ato administrativo não conduz, automaticamente, à responsabilização individual de todos os agentes que dele participaram, direta ou indiretamente. A imputação de multa exige demonstração suficiente do nexo entre a conduta do agente e a infração apurada, bem como da efetiva necessidade e adequação da resposta sancionatória, à luz das circunstâncias concretas do caso. Ainda quando configurada a falha administrativa, impõe-se avaliar, com prudência, a gravidade concreta da conduta, seus efeitos práticos e a proporcionalidade da reprimenda.

Nessa perspectiva, a mera condição de Diretor Administrativo e Financeiro, por si só, não basta para autorizar a conclusão de que toda desconformidade verificada no instrumento final lhe seja automaticamente imputável. Também a atuação do gestor do contrato, embora mais diretamente relacionada à elaboração da minuta do aditivo, deve ser examinada considerando o contexto procedimental mais amplo em que inserida, sem perder de vista que a finalidade do controle sancionador não é punir toda falha administrativa, mas reagir de forma proporcional às condutas efetivamente merecedoras de censura pecuniária.

No caso concreto, a sequência dos fatos documentados nos autos recomenda prudência maior na imputação da sanção. Da leitura dos autos, verifica-se que a discussão acerca da prorrogação contratual teve origem em requerimento formulado pelo próprio permissionário, que pleiteou a extensão do prazo contratual sem a incidência de reajuste, conforme registrado na peça 4, fl. 4.

Em momento inicial da instrução, a Assessoria de Controle manifestou-se pela necessidade de observância da cláusula contratual atinente à correção monetária (peça 4, fl. 129). Na sequência, contudo, o gestor do contrato, senhor *Elias Techy*, apresentou manifestação técnica em sentido diverso, acolhendo o pleito da permissionária e defendendo, de modo expresso, a manutenção do valor original da outorga, sem reajuste, sob o fundamento de que o valor ofertado à época já superaria a realidade mercadológica e de que eventual atualização poderia inviabilizar economicamente a continuidade da permissão (peça 4, fls. 131 e 132). Vejamos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

“Para que seja realizada a prorrogação do prazo, as Permissionárias deverão recolher junto à tesouraria da PERMITENTE 100% (cem por cento) do valor da Outorga (Parcela Inicial), constante da proposta do licitante vencedor, devidamente corrigido pelo IGP-M/FGV, desde que a variação do índice seja positiva, ou de qualquer outro índice que venha a sucedê-lo, em caso de sua extinção.

O valor atualizado de outorga, considerando desde a assinatura do contrato até o mês de maio/2024, remete ao montante aproximado de:

Outorga inicial mínima em edital: R$ 10.317,48

Outorga inicial ofertada: R$ 457.100,00

Outorga atualizada: R$ 675.535,33

Observa-se que o valor ofertado à época, para a loja em questão foi acima da realidade do mercado, sendo muito superior ao lance mínimo estipulado no certame, salientando que o critério para validar o vencedor do certame é a maior proposta.

É importante informar ainda que a última concorrência para ocupação de espaços comerciais no Terminal Santa Cândida apresentou no certame o valor do m² equivalente a R$ 20,48. Nesta perspectiva, o valor de Permissão de Uso, em caso de nova licitação, deverá obedecer aos parâmetros atuais:

LOJA N.º 05 – EDITAL DE LICITAÇÃO N.º 11

Área: 44,80 m²

Permissão de Uso atual: R$1.011,98

Permissão de Uso em caso de nova licitação: R$ 917,50

Outorga mínima em caso de nova licitação: R$ 11.010,00

Considerando o valor ofertado na época, eventual atualização do valor de outorga tornaria a prorrogação inviável do ponto de vista financeiro, face o valor expressivo apresentado no certame e, neste cenário, o mais provável será a devolução do espaço e nova participação em licitação, em busca de valor do m² menor.

Há ainda de se justificar que a não aplicação da correção da outorga, neste caso concreto, não é prejudicial à URBS, pois o valor de outorga ofertado pela parte na época, em caso de nova licitação, poderá não ser alcançado, bem como o valor de Permissão de Uso terá redução.

Por fim, opinamos pela manutenção do atual permissionário, nas mesmas condições ofertadas no certame licitatório, não havendo perda de receita a esta sociedade, salientando que haverá reajuste do valor de Permissão de Uso no vencimento do contrato, caso o acumulado do IGPM nos últimos 12 meses seja positivo.

Face ao exposto, segue para deliberação sobre a possibilidade de cobrança de outorga do licitante vendedor sem a atualização financeira no que tange ao valor de outorga, mantendo-se a mesma proposta de pagamento ofertada na época, ou seja, nas mesmas condições oferecidas.”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

É relevante notar que a justificativa para afastar a atualização monetária partiu do setor diretamente incumbido da gestão contratual e da análise técnica do pedido. Tal circunstância torna mais intensa a participação do gestor na formação da solução posteriormente considerada irregular. Não se trata, portanto, de afastar sua responsabilidade material pela condução da instrução do feito, tampouco de desconsiderar que foi ele quem, ao final, redigiu a minuta do termo aditivo sem a atualização monetária, mesmo após as manifestações do controle interno e da assessoria jurídica em sentido contrário.

Todavia, embora esse quadro revele atuação administrativa censurável e suficiente para o reconhecimento da impropriedade, entendo que ele não conduz, necessariamente, à imposição de multa, especialmente quando examinadas as circunstâncias concretas do caso sob a ótica da razoabilidade e da proporcionalidade.

Isso porque a manifestação do gestor do contrato, ainda que juridicamente inadequada, não se apresenta nos autos como ato arbitrário, destituído de motivação ou orientado por intuito de favorecimento indevido. Ao contrário, foi construída a partir de fundamentação administrativa voltada à preservação da viabilidade econômica da prorrogação e à percepção de que a manutenção do permissionário, nas condições originalmente pactuadas, poderia ser mais vantajosa do que a retomada do espaço e a realização de nova licitação em cenário de mercado menos favorável. Tal juízo mostrou-se equivocado considerando a cláusula contratual aplicável e as manifestações supervenientes dos órgãos de controle, mas não deixa de revelar que a conduta estava vinculada a uma compreensão administrativa sobre vantajosidade e continuidade da ocupação do espaço, e não a propósito ostensivamente lesivo ao interesse público.

A partir da manifestação então existente, o Diretor Administrativo e Financeiro anuiu ao prosseguimento da tramitação nos termos sugeridos pelo gestor do contrato (peça 4, fl. 133). Esse ato, embora questionável sob a ótica do resultado administrativo que dele adveio, insere-se em contexto de confiança institucional em manifestação oriunda da área técnica responsável pela gestão do contrato, o que recomenda cautela na imputação de responsabilidade pecuniária pessoal.

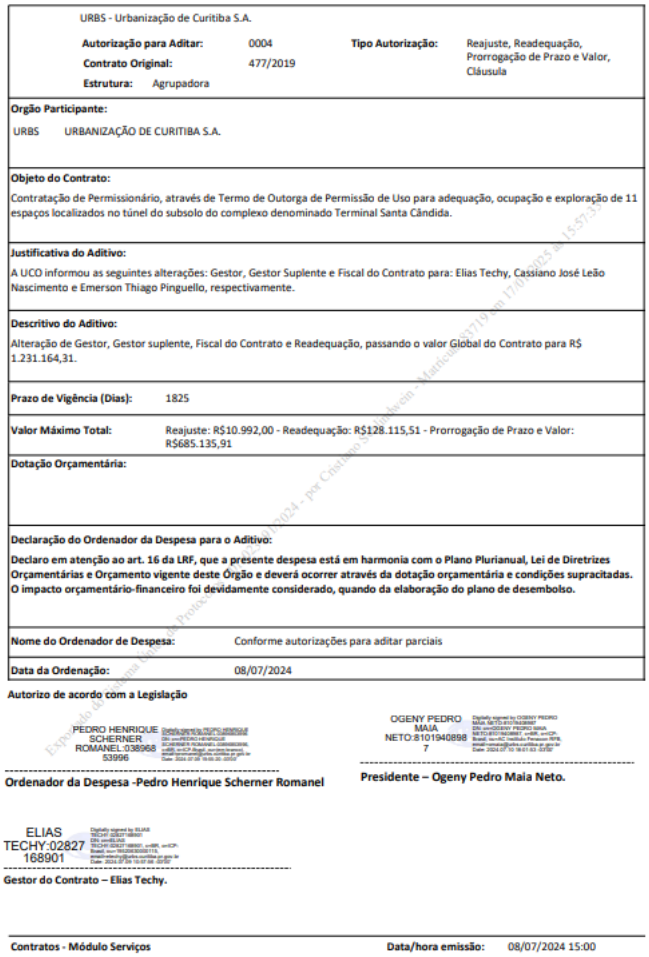
DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Observa-se, ainda, que, após esse estágio inicial, o processo administrativo seguiu seu trâmite regular, sendo posteriormente submetido à análise das instâncias de controle da companhia.

O Controle Interno da URBS, na peça 4, fls. 138 a 140, manifestou-se pela necessidade de observância da cláusula contratual de atualização monetária.

Na sequência, sobreveio dado particularmente relevante para a análise da responsabilidade dos agentes.

Após a intervenção do controle interno, foi emitida a denominada "Autorização para Aditar", documento no qual já constavam os valores devidamente atualizados, em consonância com a orientação de observância da cláusula contratual. Tal documento foi assinado pelo Presidente da URBS, pelo gestor do contrato e pelo Diretor Administrativo e Financeiro (peça 4, fl. 143). Confira-se:



URBS - Urbanização de Curitiba S.A.

Autorização para Aditar: 0004 **Tipo Autorização:** Reajuste, Readequação, Prorrogação de Prazo e Valor, Cláusula

Contrato Original: 477/2019

Estrutura: Agrupadora

Orgão Participante:

URBS URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A.

Objeto do Contrato:

Contratação de Permissionário, através de Termo de Outorga de Permissão de Uso para adequação, ocupação e exploração de 11 espaços localizados no túnel do subsolo do complexo denominado Terminal Santa Cândida.

Justificativa do Aditivo:

A UCO informou as seguintes alterações: Gestor, Gestor Suplente e Fiscal do Contrato para: Elias Techy, Cassiano José Leão Nascimento e Emerson Thiago Pinguello, respectivamente.

Descritivo do Aditivo:

Alteração de Gestor, Gestor suplente, Fiscal do Contrato e Readequação, passando o valor Global do Contrato para R$ 1.231.164,31.

Prazo de Vigência (Dias): 1825

Valor Máximo Total: Reajuste: R$10.992,00 - Readequação: R$128.115,51 - Prorrogação de Prazo e Valor: R$685.135,91

Dotação Orçamentária:

Declaração do Ordenador da Despesa para o Aditivo:

Declaro em atenção ao art. 16 da LRF, que a presente despesa está em harmonia com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento vigente deste Órgão e deverá ocorrer através da dotação orçamentária e condições supracitadas. O impacto orçamentário-financeiro foi devidamente considerado, quando da elaboração do plano de desembolso.

Nome do Ordenador de Despesa: Conforme autorizações para aditar parciais

Data da Ordenação: 08/07/2024

Autorizo de acordo com a Legislação

PEDRO HENRIQUE SCHERNER ROMANEL:03696853953996

Ordenador da Despesa -Pedro Henrique Scherner Romanel

OGENY PEDRO MAIA NETO:81019408987

Presidente – Ogeny Pedro Maia Neto.

ELIAS TECHY:02827168901

Gestor do Contrato – Elias Techy.

Contratos - Módulo Serviços **Data/hora emissão:** 08/07/2024 15:00

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

A documentação revela que, nesse momento da instrução, tanto o Diretor Administrativo e Financeiro quanto o gestor do contrato anuíram formalmente à solução juridicamente adequada, com a correção dos valores. A relevância desse dado não está em afastar toda e qualquer falha posterior, mas em demonstrar que não se extrai da conduta de nenhum deles uma postura linear e persistente de oposição à cláusula contratual e às orientações de controle emitidas no processo.

Posteriormente, embora a assessoria jurídica tenha se manifestado desfavoravelmente à prorrogação sem atualização (peça 4, fls. 155 a 160), os autos retornaram ao gestor do contrato, senhor *Elias Techy*, tendo sido emitida a minuta final do termo aditivo sem a devida atualização monetária.

Aqui reside, sem dúvida, o ponto mais sensível da controvérsia. Diversamente da situação do Diretor Administrativo e Financeiro, cuja participação na fase final se deu mediante assinatura do instrumento, o gestor teve atuação mais direta, pois foi ele quem elaborou a minuta final do aditivo em desacordo com a orientação consolidada do controle interno e da assessoria jurídica.

Ainda assim, entendo que, no caso concreto, a imposição de multa ao gestor mostra-se medida excessiva. Isso porque a resposta sancionatória não pode desconsiderar que a irregularidade apurada não resultou em prejuízo efetivo e consolidado ao erário, uma vez que os valores foram posteriormente atualizados e quitados. Ainda que a ausência de dano não torne a conduta irrelevante, constitui elemento de inegável importância para a aferição da gravidade do comportamento e para o juízo de adequação da sanção.

No tocante ao Diretor Administrativo e Financeiro, a conclusão pela retirada da multa se justifica com ainda mais razão. Observa-se que a minuta final do termo aditivo foi encaminhada ao Diretor Administrativo e Financeiro e demais responsáveis para assinatura, sem que constasse expressamente no referido documento o valor a ser recolhido em favor da companhia, circunstância que pode ter permitido a subscrição do instrumento em desconformidade com a orientação consolidada ao longo da tramitação. Vejamos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Prefeitura Municipal de Curitiba
URBS
Urbanização de Curitiba S.A.
Av. Presidente Affonso Camargo, 330
Rodoferroviária - Bloco Central
80060-090 (O Balcão) Curitiba PR
Tel 41 3320-8000 / 3320-3232
www.urbs.curitiba.pr.gov.br

urbs

CURITIBA

PRIMEIRO ADITIVO AO TERMO DE OUTORGA DE PERMISSÃO DE USO Nº 027/2019.

URBS - URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A., sociedade de economia mista municipal, inscrita no CNPJ nº 75.076.836/0001-79, neste ato representada por seu Presidente, Sr. Ogeny Pedro Maia Neto e por seu Diretor Administrativo e Financeiro, Sr. Pedro Henrique Schemer Romanel, doravante denominada **PERMITENTE** e **TERMINAL SC LANCHES LTDA,** CNPJ nº 33.083.432/0001-62, doravante denominado(a) **PERMISSIONÁRIO,** resolvem, através deste instrumento, aditar o Termo de Outorga de Permissão de Uso nº 027/2019, relativo à **Loja nº 05 (Edital de Licitação loja nº 11),** com 44,80 m² de área útil, localizada no **Terminal Santa Cândida,** equipamento nº **064/011**, de acordo com as cláusulas e condições a seguir especificadas:

CLÁUSULA PRIMEIRA

A partir da assinatura deste instrumento, o prazo de vigência do Termo de Outorga de Permissão de Uso nº 027/2019, fica **prorrogado por 05 (cinco) anos a partir de 01 de setembro de 2024.**

CLÁUSULA SEGUNDA

A partir da assinatura do presente Termo, altera-se a **Cláusula Décima Sétima**, no Termo de Outorga de Permissão de Uso nº 027/2019, que vigorará com a seguinte redação:

"(...)

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA

A PERMITENTE indica como **Gestor do Contrato** o funcionário Elias Techy, matrícula 85.347, como **Gestor Suplente do Contrato** o funcionário Cassiano José Leão do Nascimento, matrícula 83.183 e como **Fiscal de Serviços** o funcionário **Emerson Thiago Pinguello**, matrícula 85.357.

(...)"

CLÁUSULA TERCEIRA

A partir da assinatura do presente Termo, incluem-se as **Cláusulas Vigésima** e **Vigésima Primeira**, no Termo de Outorga de Permissão de Uso nº 027/2019, que vigorará com a seguinte redação:

"(...)

CLÁUSULA VIGÉSIMA

A **PERMISSIONÁRIA** declara-se ciente e concorda, bem como adotará todas as medidas para deixar seus parceiros e colaboradores também cientes, de que a **PERMITENTE,** em decorrência do presente Termo, realize tratamento envolvendo operações como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração dos Dados Pessoais fornecidos ou prestados pela **PERMISSIONÁRIO**, exclusivamente para fins definidos pelo presente instrumento.

Parágrafo Único - As partes declaram-se cientes dos direitos, obrigações e penalidades aplicáveis constantes da Lei n.º 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais ("**LGPD**"), e obrigam-se a adotar todas as medidas para garantir a privacidade dos Dados Pessoais na extensão autorizada na referida **LGPD**.

CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA

As partes obrigam-se a manter absoluto sigilo sobre quaisquer dados, documentos, informações técnicas, comerciais ou pessoais que venham a ter conhecimento, físicas ou jurídicas, não podendo sob qualquer pretexto, direta ou indiretamente, divulgar, revelar, reproduzir, utilizar ou dar conhecimento de tais informações a terceiros, ressalvados os casos definidos pela **LGPD** e **LAI** – Lei de Acesso à informação.

Prefeitura Municipal de Curitiba
URBS
Urbanização de Curitiba S.A.
Av. Presidente Affonso Camargo, 330
Rodoferroviária - Bloco Central
80060-090 (O Balcão) Curitiba PR
Tel 41 3320-8000 / 3320-3232
www.urbs.curitiba.pr.gov.br

urbs

CURITIBA

Parágrafo Único – A obrigação de sigilo e confidencialidade prevista neste instrumento subsistirá mesmo após sua vigência, por prazo indeterminado.

(...)"

CLÁUSULA QUARTA

Permanecem inalteradas todas as demais disposições do Termo de Outorga original que não contrariem o presente.

CLÁUSULA QUINTA

Fica eleito o Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, Estado do Paraná, para dirimir eventual controvérsia decorrente do presente Termo, o qual preferirá a qualquer outro, por mais privilegiado que seja, e para constar, foi editado o presente Termo, que depois de lido e achado conforme, vai assinado na presença de 2 (duas) testemunhas, em uma única via, de onde serão extraídas as cópias necessárias.

Curitiba, 08 de agosto de 2024.

TERMINAL SC LANCHES LTDA.
CNPJ nº 33.083.432/0001-62
Representado por **Frank Gomes Kodama**
CPF n.º 061.495.529-77

TERMINAL SC LANCHES LTDA.
CNPJ nº 33.083.432/0001-62
Representado por **Matilde Nazaret de Azevedo Menegasso**
CPF n.º 061.495.529-77

URBS - URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A.

Ogeny Pedro Maia Neto
Presidente

Pedro Henrique Scherner Romanel
Diretor Administrativo e Financeiro

Elias Techy
Gestor do Contrato
matrícula 85.347

Cassiano José Leão Nascimento
Gestor Suplente do Contrato
matrícula 83.183

Emerson Thiago Pinguello
Fiscal de Serviços
matrícula 85.357

Testemunhas

Marcelo Lemos dos Santos
Unidade de Comercialização
RG nº: 3.273.119-8/PR

Kelen Cristiane Miranda
Unidade de Gestão de Lojas
RG nº: 13.086.402-3/PR

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

Posteriormente, tem-se que a assinatura do instrumento final pelo Diretor Administrativo e Financeiro, juntamente com a assinatura de outros responsáveis, ocorreu em contexto de falha no fluxo interno do processo administrativo, na consolidação da minuta e na tramitação entre as áreas técnica, jurídica e decisória.

Embora a assinatura do Diretor conste do termo final da minuta, não há elementos nos autos que indiquem que tal agente tenha participado de sua redação final, tampouco de que lhe tenha sido submetida, com advertência específica e destacada, a informação de que o instrumento então levado à assinatura divergia da "Autorização para Aditar" por ele anteriormente firmada com os valores corrigidos. Em outras palavras, os autos demonstram a existência de assinatura no ato final, mas não evidenciam, com clareza necessária à sanção pessoal, que o referido Diretor tivesse plena ciência da divergência concreta entre os documentos ou que, percebendo-a, tenha deliberadamente optado por chancelá-la. Nesse quadro, a impropriedade administrativa subsiste, mas a sanção pessoal se mostra desproporcional.

É precisamente nessa distinção que reside, a meu ver, o ponto central da controvérsia. Há base suficiente para reconhecer a falha administrativa e a desconformidade do aditivo tal como formalizado. Não há, contudo, demonstração de dolo, má-fé ou erro grosseiro que justifique a necessidade de converter toda irregularidade procedimental em multa pessoal, sobretudo, quando: (i) não houve prejuízo efetivo ao erário; (ii) os valores foram posteriormente atualizados e quitados; (iii) o caso revela deficiência procedimental mais ampla, e não atuação isolada voltada a produzir dano, cenário que recomenda aperfeiçoamento dos controles, mas não, necessariamente, imposição de multa pessoal aos referidos agentes; e (iv) a resposta institucional pode ser suficientemente alcançada com o reconhecimento da impropriedade e a expedição de recomendações corretivas.

Ressalta-se, mais uma vez, que a ausência de dano não afasta, por si só, a possibilidade de sanção administrativa. Todavia, constitui elemento relevante para aferição da gravidade concreta da conduta, conforme os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Assim, em hipóteses nas quais a irregularidade não gerou prejuízo material definitivo e em que os autos não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

evidenciam elemento subjetivo qualificado, como ocorre na presente situação, a imposição de multa deve ser examinada com redobrada cautela.

Diante do exposto, com a devida vênia, divirjo parcialmente do voto condutor, exclusivamente para afastar as multas administrativas propostas em face do Gestor da Área Comercial, senhor *Elias Techy*, e do Diretor Administrativo e Financeiro, senhor *Pedro Henrique Scherner Romanel*, mantidos os demais termos da proposta de voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por voto de desempate do Presidente, em:

I. Julgar Procedente esta Representação, em razão de realização de prorrogação de contrato administrativo sem a devida atualização monetária, sem a apresentação de quaisquer estudos ou justificativas técnicas, inclusive em contrariedade à cláusula contratual expressa e ao parecer da Diretoria Jurídica;

II. Recomendar à URBS – Urbanização de Curitiba S/A, que promova a adequação de sua estrutura de controle interno e de governança, de modo a assegurar a conformidade com a Lei Federal n.º 13.303/2016 e com as boas práticas de auditoria e gestão de riscos, especialmente para que: (i) a Auditoria Interna seja formalmente vinculada ao Conselho de Administração, assegurando-se sua autonomia funcional, independência técnica e livre exercício de suas atribuições, em conformidade com o art. 9º da Lei n.º 13.303/2016; e (ii) seja instituído regime de mandato ou prazo previamente definido para o exercício das funções de Controlador Interno, em consonância com o entendimento desta Corte, fixado no Acórdão n.º 97/2008 – Tribunal Pleno, assegurando-se estabilidade funcional mínima, alternância periódica e fortalecimento da atuação técnica e independente da função, nos termos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.5144

da fundamentação constante na Instrução n.º 856/25 (peça 109), exarada pela CAIS - Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar;

III. Excluir o Sr. *Clodoaldo Queiroz Valentim*, o Sr. *Sandro Márcio Gonçalves de Oliveira* e o Sr. *Rogério Correia* do rol de interessados neste feito, em razão da ausência de qualquer vínculo com os apontamentos trazidos nestes autos;

IV. 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI, e o Conselheiro Presidente IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto vencedor)

O Conselheiro condutor do processo, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, votou pela procedência da representação, aplicação de multas e recomendação, sendo acompanhado pelo Conselheiro IVAN LELIS BONILHA e a Conselheira Substituta MURYEL HEY. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 6 de agosto de 2026 – Sessão Virtual nº 13.

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.EBFH.5144