



# **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

**Auditoria designada pela Portaria nº 704/13**

---

Curitiba, 04 de setembro de 2013.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Paraná,

M.D. Conselheiro Dr. Artagão de Mattos Leão.

Respeitosamente, vimos apresentar a Vossa Excelência o Relatório de Auditoria designada pela Portaria nº 704/13, realizada na Urbanização de Curitiba S/A – URBS e no Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC, tendo como objeto a avaliação da Rede Integrada de Transporte da Região Metropolitana de Curitiba, quanto à planilha utilizada, em relação ao custo por quilômetro, método empregado, reajustes e subsídios, bem como quanto à administração dos recursos ingressos e aplicações.

Os trabalhos da equipe de auditoria foram realizados no período de julho a setembro de 2013, ocasião em que foram realizadas visitas técnicas, inspeções *in loco*, entrevistas, estudos técnicos e encaminhados diversos ofícios.

Segue o Relatório para apreciação de Vossa Excelência.

Finalmente, renovamos nossos protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Cláudio Henrique de Castro  
Coordenador da Comissão de Auditoria



Auditoria na Urbanização de Curitiba S/A – URBS e Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC, tendo como objeto a avaliação no Sistema Integrado de Transporte de Curitiba e Região Metropolitana, quanto à planilha utilizada, em relação ao custo por quilômetro, método empregado, reajustes e subsídios, bem como quanto à administração dos recursos ingressos e aplicações.





# **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

**Auditoria designada pela Portaria nº 704/13**

---

## **RESUMO**

Auditoria na Urbanização de Curitiba S/A – URBS e Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC, tendo como objetivo a avaliação no Sistema Integrado de Transporte de Curitiba e Região Metropolitana, quanto à planilha utilizada, em relação ao custo por quilômetro, método empregado, reajustes e subsídios, bem como quanto à administração dos recursos ingressos das aplicações.

**Ato originário:** Portaria nº 704/13 do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

### **A Comissão de Auditoria:**

Claudio Henrique de Castro  
Analista de Controle – Área Jurídica, Coordenador;  
Antonio Tomasetto Junior  
Analista de Controle – Área Contábil;  
Ronald Nieweglowski  
Analista de Controle – Área de Engenharia;  
Vitor Hugo Steinke  
Analista de Controle – Área Contábil;  
Lincoln Santos de Andrade  
Analista de Controle – Área de Engenharia;  
Lívio Fabiano Sotero Costa  
Analista de Controle – Área Jurídica;

**Órgãos abrangidos pela amostra:** Urbanização de Curitiba S/A – URBS e Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

---

## LISTA DE SIGLAS

ABR	Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus;
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade;
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis;
CCO	Centro de Controle Operacional - URBS
CF	Constituição da República Federativa do Brasil;
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho;
CNE	Cadastro Nacional de Empresas;
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;
CTN	Código Tributário Nacional;
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação da cidade de Porto Alegre do Estado do Rio Grande do Sul;
FUC	Fundo de Urbanização de Curitiba;
GEIPOT	Grupo Executivo de Integração da Política de Transporte, criado em 1965, alterado para Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Lei nº 5908/73), extinto pela MP nº 427/2008, vinculada ao Ministério dos Transportes, devido à instalação das Agências Reguladoras e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT;
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
ICI	Instituto Curitiba de Informática;
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor;
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica;
LABTRANS	Laboratório de Trânsito do Departamento de Engenharia de Transportes da Universidade Federal de Santa Catarina;
MANUAL GEIPOT	Publicação intitulada "Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos – Instruções Práticas Atualizadas", de Autoria do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 644 de 09 de julho de 1993 do Ministério dos Transportes;
RIT	Rede Integrada de Transporte;
SETRAN	Secretaria Municipal de Trânsito de Curitiba;
SETRANSP	Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros de Curitiba e Região Metropolitana;
SIM	Sistema Integrado de Monitoramento - URBS
STF	Supremo Tribunal Federal;
STJ	Superior Tribunal de Justiça;
TCEPR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná;
TCERS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul;
TCU	Tribunal de Contas da União;
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná;
URBS	Urbanização de Curitiba Sociedade Anônima;





# **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

**Auditoria designada pela Portaria nº 704/13**

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Planilha Resumo custo por km - 2013.....	19
Tabela 2 - Dirigentes URBS.....	25
Tabela 4 - Atuais Dirigentes URBS.....	43
Tabela 5 - Dados SIM-AM até 2012.....	48
Tabela 6 - Dados SIM-AM até 2012.....	49
Tabela 7 - Atuais Dirigentes URBS.....	79
Tabela 8 - Constituição Consórcio Pontual, Lote 1.....	88
Tabela 9 - Constituição Consórcio Transbus, Lote 2.....	88
Tabela 10 Constituição Consórcio Pioneiro, Lote 3.....	88
Tabela 11 - Contratos da concessão.....	89
Tabela 12 - Valores utilizados para outorga pelos consórcios que foram reconhecidos.....	94
Tabela 13 - Descontos totais nas propostas dos Consórcios.....	119
Tabela 14 - Constituição Consórcio Pontual, Lote 1.....	119
Tabela 15 - Constituição Consórcio Transbus, Lote 2.....	119
Tabela 16 Constituição Consórcio Pioneiro, Lote 3.....	119
Tabela 17 - Taxa de Risco.....	128
Tabela 18 - Km Consórcios.....	141
Tabela 19 - Parâmetros de consumo.....	150
Tabela 20 - Pneus.....	150
Tabela 21 - Rodagem GEIPOT.....	150
Tabela 22 - Custo com manutenção em relação ao valor do veículo.....	153
Tabela 23 - Cálculo da tarifa técnica fornecida pela URBS (anexo 10). .....	189
Tabela 24 - Variações percentuais acumuladas de quilometragem.....	197
Tabela 25 - Pesos percentuais de cada parcela de custo para cada reajuste de tarifa.....	201
Tabela 26 - Km projetada e média passageiros.....	205
Tabela 27 - Variação planilha tarifária.....	206

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Participação por Representantes nos Lotes.....	120
Gráfico 2 - Percentual ponderado simulado dos Representantes Gulin em todos os consórcios .....	121
Gráfico 3 - Percentual nos lotes em R\$ Gulin.....	122
Gráfico 4 - Variação Convenção Coletiva Motoristas.....	159
Gráfico 5 - Variação Convenção Cobradores.....	159
Gráfico 6 - Variação acumulada das variáveis da tarifa.....	193
Gráfico 7 - Variação acumulada.....	196

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Tabela de Gratuidades da URBS.....	34
Figura 2 - Fotografia efetivada pela Comissão no dia 28/08/2013.....	65
Figura 3 - Dirigentes URBS.....	76
Figura 4- Print da Tela de cadastro PJ do TCEPR.....	85
Figura 5- Reprodução digital de excerto da ata da sessão pública para recebimento dos envelopes de documentação e propostas dos interessados na licitação.....	97



# **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

## **Auditoria designada pela Portaria nº 704/13**

---

Figura 6 - Reprodução digital de trecho do Parecer Jurídico que abordou o tema (anexo 4, TC VOL XVII 5, fls. 03/04).....	103
Figura 7 - Reprodução digital de informações acerca do questionado no Parecer Jurídico.....	104
Figura 8 - Despacho Homologatório .....	110
Figura 9 - Excerto parecer jurídico sobre recurso da homologação da licitação .....	111
Figura 10 - Ligações societárias.....	123
Figura 11 - Foto Estação Tubo, capturada pela Comissão em 28/08/2013 .....	130
Figura 12 - Reportagem venda biarticulados .....	134
Figura 13 - Estudos / projeções de passageiros, utilizados em 2011 e 2012. ....	136
Figura 14 - Valores Outorga .....	160
Figura 15 - Evolução de acidentes.....	164
Figura 16 - Reprodução de imagem aérea terreno Rua 24 de maio .....	172
Figura 17 - Foto terreno Rua 24 de maio .....	172
Figura 18 - Reprodução imagem aérea terreno Avenida República Argentina .....	172
Figura 19 - Foto terreno Avenida República Argentina.....	173
Figura 20 - Mapa terreno Rua Tenente Djalma.....	174
Figura 21 - Foto terreno Rua Tenente Djalma.....	174
Figura 22 - Foto local Avenida Marechal Floriano Peixoto .....	175
Figura 23 - Mapa Avenida Marechal Floriano Peixoto.....	175
Figura 24 - Foto terreno Avenida Marechal Floriano Peixoto.....	176
Figura 25 - Imagem aérea Av. Wenceslau Braz.....	176
Figura 26 - Foto Av. Wenceslau Braz.....	177
Figura 27 - QUADRO COMPARATIVO DAS METODOLOGIAS URBS E GEIPOT .....	186
Figura 28 - Rentabilidade justa, conforme metodologia URBS.....	187
Figura 29 - Cálculo IPK – Metodologia URBS.....	204
Figura 30 - Excerto repactuação tarifa, anexo 14. ....	207
Figura 31 - Estatística passageiros URBS.....	209



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. OS ÓRGÃOS ABRANGIDOS PELA AMOSTRA: .....	2
1.2. SOBRE AS VISITAS TÉCNICAS: .....	2
1.3. OS OFÍCIOS REMETIDOS PARA A URBS: .....	2
<b>2. DESCONFORMIDADES DETECTADAS PELA COMISSÃO DE AUDITORIA: .....</b>	<b>11</b>
2.1. A URBS COMO EXPLORADORA DE SERVIÇO PÚBLICO; .....	11
2.2. A URBS COMO PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO; .....	12
2.3. EVIDÊNCIAS DE CONFLITO DE INTERESSES NA GESTÃO DO SISTEMA; .....	13
2.4. O PODER DE POLÍCIA DE UMA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – IMPOSIÇÃO DE MULTAS E LUCRATIVIDADE; ...	13
2.5. O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E A COBRANÇA DE TAXA; .....	14
2.6. REGIME DE EMPREGO PÚBLICO DA URBS – REFLEXOS NA TARIFA; .....	15
2.7. A DELEGAÇÃO DO PODER CONCEDENTE – AUSÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DIRETA DO MUNICÍPIO; .....	17
2.8. A QUESTÃO DO LOTE 4 – ILEGALIDADE DA AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO; .....	19
2.9. SOBRE A AUSÊNCIA DA ATIVIDADE REGULATÓRIA ATIVA NAS CONCESSIONÁRIAS – OMISSÕES RELEVANTES DA URBS; .....	21
2.10. QUANTO AOS ÍNDICES DE QUALIDADE E O ACOMPANHAMENTO PELA URBS E A RETENÇÃO DE VALORES; .....	25
2.11. SOBRE A RECENTE AÇÃO JUDICIAL QUANTO À RETENÇÃO DE VALORES; .....	32
2.12. AS GRATUIDADES NA RIT; .....	33
2.13. A BILHETAGEM ELETRÔNICA (URBS – ICI – DATAPROM); .....	44
1. <i>A terceirização e a quarteirização de atividade fim;</i> .....	44
2. <i>Repasse do ICI para a DATAPROM no valor de R\$ 5.260.235,41 (Cinco milhões, duzentos e sessenta mil, duzentos e trinta e cinco reais e quarenta e um centavos);</i> .....	48
3. <i>Repasse do FUC para a DATAPROM no valor de R\$ 6.178.315,67 (Seis milhões, cento e setenta e oito mil, trezentos e quinze reais e sessenta e sete centavos);</i> .....	48
4. <i>A questão da vulnerabilidade do sistema – Código Fonte;</i> .....	50
5. <i>Jurisprudência do CADE quanto à infração à ordem econômica;</i> .....	51
6. <i>A Jurisprudência junto ao TCU e a Declaração de inidoneidade da empresa DATAPROM;</i> .....	52
7. <i>Algumas denúncias recentes sobre a DATAPROM;</i> .....	54
8. <i>A vulnerabilidade da segurança na bilhetagem eletrônica e sua auditoria;</i> .....	58
2.14. RECEITAS DERIVADAS COM PUBLICIDADE; .....	65
2.15. EXCLUSIVIDADE: AUSÊNCIA DE CONTROLE DE BENS VINCULADOS À CONCESSÃO .....	73
2.16. SOBRE A TRANSPARÊNCIA ATIVA: DISPONIBILIZAÇÃO ATRAVÉS DA INTERNET DAS INFORMAÇÕES REFERENTES AO TRANSPORTE PÚBLICO. ....	77
2.17. O FUC, O SEU FUNCIONAMENTO E AS RESPONSABILIZAÇÕES; .....	80
2.18. A LICITAÇÃO DA RIT; .....	87
a) <i>Considerações iniciais;</i> .....	87
b) <i>Ausência de licitação para o lote 04;</i> .....	89
c) <i>Sobre o possível direcionamento da licitação:</i> .....	90
c.1) Preço da Outorga e seu pagamento; .....	91
c.2) As condições de participação combinadas com as exigências de comprovantes para a habilitação (Itens do edital 6.1.4 e 6.1.7.); .....	95
c.3) Critérios para julgamento – itens 7.1; 7.1.1; 7.1.1.1.3; 7.1.2; 7.1.3; .....	98
c.4) Diferença entre a minuta e o edital nas Condições de Participação – item 4.2.8; .....	105
d) <i>Recomendação de responsabilização dos advogados emissores dos pareceres que analisaram o edital e a minuta deste nas fases interna e externa da licitação;</i> .....	109



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

## Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

1.	Considerações gerais;	109
2.	Conclusões do Relatório da URBS de 03/09/13;	114
<b>e) Apontamentos sobre a ocorrência ou não da Cartelização;</b>		<b>117</b>
2.19.	OS ADITIVOS CONTRATUAIS QUANTO A NOVAS TECNOLOGIAS: ANÁLISE DOS ADITIVOS PROPRIAMENTE DITOS E DOS TÁCITOS;	123
2.20.	METODOLOGIA: O USO DE PROJEÇÕES DE QUILOMETRAGEM E DE PASSAGEIROS PARA O PRÓXIMO PERÍODO TARIFÁRIO;	135
2.21.	QUILOMETRAGEM NÃO PRODUTIVA DE ENTRADA DA FROTA EM SERVIÇO E RESPECTIVA RECOLHIDA (QUILOMETRAGEM “MORTA”);	140
2.22.	OS PARÂMETROS DE CONSUMO E OS CUSTOS PREVISTOS NA LICITAÇÃO;	141
1)	<i>Combustível;</i>	<b>142</b>
2)	<i>Lubrificantes;</i>	<b>148</b>
3)	<i>Rodagem;</i>	<b>149</b>
4)	<i>Peças e acessórios e serviços de terceiros relativos à manutenção;</i>	<b>153</b>
5)	<i>Custos de Pessoal de Operação e Administração, Encargos Sociais e Benefícios;</i>	<b>154</b>
2.23.	OUTROS CUSTOS ADMINISTRATIVOS: SEGBUS;	162
2.24.	AMORTIZAÇÃO/DEPRECIAÇÃO DE VEÍCULOS	164
1)	<i>Amortização de veículos – Metodologia URBS;</i>	<b>165</b>
2)	<i>Depreciação de Veículos - Modelo GEIPOT;</i>	<b>166</b>
3)	<i>Análise da Comissão de Auditoria sobre Amortização/Depreciação de Veículos</i>	<b>168</b>
2.25.	AMORTIZAÇÃO/DEPRECIAÇÃO DE INSTALAÇÕES, EDIFICAÇÕES E EQUIPAMENTOS	169
1)	<i>Amortização de instalações, edificações e equipamentos – Metodologia URBS</i>	<b>169</b>
2)	<i>Depreciação de máquinas, instalações e equipamentos - Modelo GEIPOT;</i>	<b>169</b>
3)	<i>Análise da Comissão de Auditoria sobre a depreciação de máquinas, instalações e equipamentos;</i>	<b>169</b>
2.26.	AS EDIFICAÇÕES;	170
1)	<i>Lote 1</i>	<b>171</b>
2)	<i>Lote 2</i>	<b>171</b>
3)	<i>Lote 3</i>	<b>173</b>
2.27.	TAXAS DE INFRAESTRUTURA <i>VERSUS</i> AMORTIZAÇÕES DE INSTALAÇÕES, EDIFICAÇÕES E EQUIPAMENTOS;	179
2.28.	RENTABILIDADE JUSTA DO SERVIÇO PRESTADO;	181
1)	<i>Veículos – Metodologia URBS</i>	<b>181</b>
2)	<i>Veículos – Metodologia GEIPOT;</i>	<b>182</b>
3)	<i>Análise da Comissão de Auditoria;</i>	<b>183</b>
4)	<i>Rentabilidade das instalações, edificações, equipamentos e almoxarifado – Metodologia URBS;</i>	<b>183</b>
5)	<i>Rentabilidade de máquinas, instalações e equipamentos – Metodologia GEIPOT;</i>	<b>184</b>
6)	<i>Análise da Comissão de Auditoria;</i>	<b>185</b>
2.29.	OS IMPOSTOS EXCLUSIVOS: INSERÇÃO DO IRPJ E DA CSSL NO ITEM RENTABILIDADE JUSTA DO SERVIÇO PRESTADO;	186
2.30.	A TAXA DE GERENCIAMENTO DA URBS (ASPECTO ECONÔMICO) – DESVINCULAÇÃO TARIFÁRIA;	189
2.31.	AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS PELA URBS	190
<b>3. DANOSIDADE DA METODOLOGIA QUANDO DA REVISÃO TARIFÁRIA;</b>		<b>193</b>
3.1)	COMENTÁRIOS GERAIS;	193
3.2)	ANÁLISE DA METODOLOGIA CÁLCULO DA TARIFA E REMUNERAÇÃO DOS CONCESSIONÁRIOS	202
<b>4. SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA (ASPECTO ECONÔMICO)</b>		<b>208</b>
<b>5. VENDA ANTECIPADA DE PASSAGENS: (ASPECTO ECONÔMICO)</b>		<b>211</b>





# **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

**Auditoria designada pela Portaria nº 704/13**

---

<b>6. PREJUDICIALIDADE DA TRANSFORMAÇÃO DOS CUSTOS FIXOS EM VARIÁVEIS .....</b>	<b>212</b>
<b>7. REDUÇÕES DA TARIFA DECORRENTES DE AJUSTES E ADEQUAÇÕES NA METODOLOGIA VIGENTE; .....</b>	<b>219</b>
<b>8. OUTRAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NO CURSO DA AUDITORIA.....</b>	<b>222</b>
8.1 PALMTOPS; .....	222
8.2 LICITAÇÃO DAS ESTAÇÕES TUBO (ANEXO Nº 22); .....	224
8.3 SOBRE A DESTINAÇÃO DOS BENS REVERSÍVEIS; .....	228
<b>9. CONSIDERAÇÕES DIVERSAS .....</b>	<b>234</b>
<b>10. SÍNTESE DO RELATÓRIO .....</b>	<b>236</b>
<b>11. SÍNTESE DAS DESCONFORMIDADES .....</b>	<b>237</b>
<b>12. LISTA DOS ANEXOS .....</b>	<b>243</b>
<b>13. BIBLIOGRAFIA; .....</b>	<b>244</b>



### **1. INTRODUÇÃO**

A Portaria sob nº 704/13 da Presidência desta Corte instituiu a presente auditoria na Urbanização de Curitiba S/A – URBS e Fundo de Urbanização de Curitiba, tendo como objeto a avaliação da Rede Integrada de Transporte de passageiros Região Metropolitana de Curitiba, quanto à planilha utilizada, em relação ao custo por quilômetro, método empregado, reajustes e subsídios, bem como quanto à administração dos recursos ingressos e aplicações.

É mister frisar que as atividades da presente auditoria foram conduzidas segundo padrões técnicos e de comportamento irrepreensíveis, numa perspectiva de melhorar decisões públicas e minimizar eventos adversos aos interesses da sociedade.

Com vistas a atender a essas exigências, a equipe de auditoria assegura sua independência, integridade, imparcialidade, com objetividade e competência no desenvolvimento dos trabalhos, de modo que se alcance a qualidade mínima necessária para que sejam considerados irretocáveis, não suscitem quaisquer suspeitas e sejam dignos de respeito e confiança por parte de seus usuários e do público em geral, as desconformidades, as conclusões e as recomendações apresentadas.

As desconformidades apontadas são os achados de Auditoria, definidos como a discrepância entre a situação existente e o critério, constatados durante os trabalhos da equipe de Auditoria.

O achado contém os seguintes atributos: critério (o que deveria ser), condição (o que é), causa (razão do desvio com relação ao critério) e efeito (consequência da situação encontrada).

Quando o critério é comparado com a situação existente, constatada a desconformidade, surge o Achado de Auditoria.

Critério de Auditoria é o padrão de desempenho usado para medir a legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade do objeto de auditoria e representa a expectativa razoável e fundamentada do que “deveria ser”.

Condição é a situação fática constatada, é o fato existente, identificado e documentado durante a auditoria (fundamentos fáticos e legais).

Causa é a razão da diferença entre a condição e o critério. A causa servirá de base para as deliberações propostas (determinações e recomendações).

Efeito é a consequência da diferença constatada pela Auditoria entre condição e critério.

O efeito indica a gravidade da situação encontrada e determina a intensidade da ação corretiva (responsabilização e consequências).



### **1.1. Os órgãos abrangidos pela amostra:**

Foram abrangidos pela Auditoria, a Urbanização de Curitiba S/A – URBS e o Fundo de Urbanização de Curitiba – FUC.

### **1.2. Sobre as visitas técnicas:**

As visitas técnicas foram efetivadas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCERS; ao Laboratório de Trânsito do Departamento de Engenharia de Transportes da Universidade Federal de Santa Catarina – LABTRANS e à Urbanização de Curitiba S/A – URBS.

Foram visitados os endereços das garagens indicadas pelas empresas no processo de licitação, que recebem amortização e remuneração na planilha de custos da tarifa e efetivadas aferições de campo na programação de linhas.

A Comissão de Auditoria valeu-se de reuniões na URBS junto às suas Diretorias e procedeu ao acompanhamento das sessões da CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito do Transporte Coletivo de Curitiba, que foram transmitidas pela rádio *on line* da Câmara Municipal de Curitiba até o dia 22 de agosto de 2013 (*vide* áudios das sessões nos anexos em mídia removível), sendo que a sessão do dia 15 de julho de 2013 foi acompanhada presencialmente. O relatório contempla nos anexos, em mídia removível, as sessões públicas disponibilizadas da CPI até o dia 05 de agosto de 2013.

### **1.3. Os Ofícios remetidos para a URBS:**

Seguem os questionamentos que a Comissão de Auditoria formulou para a URBS/FUC:

#### **1) Ofício de 05 de julho de 2013:**

1. Planilha de custos integral do cálculo tarifário;
2. Metodologia adotada para o cálculo da planilha;
3. Quais os gestores (nome, cargo, qualificação integral) do sistema e a hierarquia funcional dos quais são responsáveis pela conferência dos custos da planilha e do controle contábil;
4. A explicitação jurídica e os custos envolvidos para o estabelecimento do percentual de 4% (quatro por cento) da taxa de administração da URBS no sistema de transporte coletivo (planilha completa dos últimos cinco anos);
5. A delimitação de todos os empregados da URBS que também prestam serviços na gestão contábil do Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC);



6. Explicitação dos mecanismos, organograma e plano de contas da gestão financeira das receitas contábeis e repasses entre o FUC, a URBS e as empresas do transporte coletivo;
7. Quanto ao controle de custos e insumos da planilha, quais os elementos contábeis, metodologia e indicadores que orientam a formação e atualização das planilhas pela URBS e pelo FUC no que atine aos custos e insumos;
8. Quanto aos bônus às empresas de transporte coletivo por atingimento do quesito qualidade no serviço a partir da última licitação, como é feito este controle, por quem, qual estrutura e quais elementos utilizados para a mensuração e o saldo pormenorizado das empresas envolvidas;
9. Quais as razões técnicas e jurídicas do estabelecimento do bônus e não de uma multa contratual ou redução no repasse pela não prestação com qualidade no serviço por parte das empresas;
10. Como é feito o acompanhamento dos custos junto às empresas de transporte coletivo e qual o controle da URBS e do FUC sobre estes custos estimados na composição da planilha;
11. A conferência contábil dos insumos dos combustíveis utilizados no sistema é aferida de que forma pela URBS e pelo FUC? Há uma conferência de mercado ou de escala? Por quais elementos ou sistemas?
12. Como se afere a quilometragem dos ônibus e a sistemática de controle utilizada pela URBS e pelo FUC quanto ao grau de confiabilidade dessas informações?
13. Quanto aos subsídios empregados no sistema qual a metodologia empregada na evolução do montante;
14. O crescimento populacional e expansão da cidade de Curitiba e região metropolitana impactou o crescimento da frota e teve consequência em que itens da planilha;
15. Qual o item da planilha contempla o risco do trabalho e dos acidentes ocorridos na frota e como é feita a sua mensuração?
16. Qual o fundamento da utilização de quatro casas milésimas na moeda corrente no cálculo da planilha em todos os itens?
17. Do item 7.2., da metodologia de cálculo da tarifa técnica como é calculado o custo vinculado representado por 6,33% da amortização dos veículos da frota, como se afere este percentual tecnicamente que compõe a rentabilidade do serviço, quanto aos valores atuais dispostos no site da URBS (consultada e impressa em 04 de julho de 2013);
18. Qual o fundamento, motivação técnica e jurídica do item "rentabilidade justa" em R\$ 0,6911 (seis mil, novecentos e onze décimos de milésimos de real) na tarifa técnica de R\$ 2,9994 (dois reais, nove mil novecentos e noventa e quatro décimos de milésimos de real);
19. Quais as causas fundamentais da elevação da tarifa na planilha de custos;





# **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

**Auditoria designada pela Portaria nº 704/13**

---

20. Qual a idade média da frota e o impacto deste coeficiente na planilha;
21. Quais os elementos de aferição do item “taxa de risco” (6.13) na planilha;
22. Qual o percentual de veículos adequados à acessibilidade e qual o impacto na planilha deste item;
23. Como se estabelece tecnicamente o item na planilha passageiros pagantes (1.110.000) e passageiros transportados (2.225.000) e qual a margem de gratuidade possível no impacto da planilha de custos;
24. Em diversos itens da planilha prevalecem as expressões: “custos históricos”, “acompanhamentos históricos”, “em função do histórico”, “parâmetros históricos”. Qual a metodologia utilizada para a parametrização desses históricos na planilha e se existem subplanilhas que aferem esse item quanto aos custos decorrentes;
25. Qual o controle da URBS e do FUC nos itens em que predominam os custos lastreados em históricos;

## **2) Ofício de 10 de julho de 2013:**

1. Disponibilização das planilhas gerenciais e de custos, além das demonstrações contábeis das empresas que compõem os consórcios operantes do sistema de transporte coletivo desde o início do atual contrato;
2. Com referência aos custos de capital, quais os critérios técnicos e legais para a composição da remuneração do capital agregada aos custos que influenciarão na tarifa técnica;
3. Quais as providências tomadas pela URBS quanto a não entrega das planilhas de custos dos insumos e dos demonstrativos contábeis, embasadas nas condições contratuais (cláusula 18), de licitação e legais;
4. Explicitações sobre a frota pública utilizada pelos consórcios;
5. Disponibilização do organograma funcional da URBS e do FUC;
6. Fornecimento dos relatórios referentes às reclamações dos usuários à Central de Atendimento e Informações - 156.

## **3) Ofício de 17 de julho de 2013:**

1. Remessa em meio digital, arquivos Excel ou outro formato que seja em planilha, contendo as fórmulas e valores, dos custos e insumos do cálculo tarifário desde o início do contrato proveniente da licitação de 2010, no maior nível de detalhamento que a URBS possua;
2. O processo físico do último aumento da tarifa, inclusive com as reduções posteriores advindas de alocação de valores e isenções tributárias, em planilhas eletrônicas, com fórmulas;



3. Se houve distribuição de dividendos da URBS a partir de 2010 e a quantificação em valores pagos e pessoas ou instituições que receberam e se há demanda judicial ou administrativa para o recebimento de valores dessa fonte;
4. O demonstrativo de folha de pagamento individualizado da URBS e a relação disto com os custos operacionais globais da URBS;
5. A remessa do(s) contrato(s) do ICI com a URBS, a quantificação dos valores e os itens que são remunerados para controle da planilha tarifária, frota, etc.;
6. Esclarecimentos quanto à taxa interna de retorno real das empresas de transportes, fórmulas, bases contratuais, acompanhamento da URBS para aferir, valores a partir de 2010, pormenorizados por empresas e consórcios;
7. Quais itens de custos não estavam incluídos na planilha de cálculo da tarifa antes de 2010 e após quais foram incluídos;
8. Anexar todas as cópias das notificações, missivas, troca de ofícios entre a URBS e as empresas de ônibus no que atine ao cumprimento do contrato e da tarifa;
9. Dar a quantificação da frota reserva, grau de utilização, em que itens ela entra no custo da planilha e fórmulas;
10. Esclarecimentos quanto à quilometragem no que diz respeito ao trajeto garagem terminal (ou linha), linha, terminal e garagem, (a quilometragem morta ou de entrada);
11. Para cada empresa a localização das garagens para se aferir a questão anterior;
12. Quais itens da planilha de custos são calculados ou estimados pela banda máxima, média ou mínima do GEIPOT;
13. Como é feita a projeção ou estimativa da média de passageiros pagantes equivalentes para o próximo período tarifário, qual critério técnico;
14. O estudo do modal do metrô influenciou a fixação da indenização contratual em favor das empresas em face da supressão de linhas (item 16.4. do contrato), qual é o total reversível projetado ou estimado por linha ou empresa no caso da implantação do metrô do terminal Pinheirinho ao terminal Santa Cândida ou outros trajetos, Santa Cândida ao CIC?
15. O demonstrativo pormenorizado, por empresa ou consórcio, do desconto do item qualidade em 0,6% (zero ponto seis por cento) no total de 3% (três por cento), qual o total por empresa e consórcio, corrigido desde 2010, a planilha completa deste controle e os custos repassados e retidos e não descontados, corrigidos monetariamente (complemento da pergunta 8 do primeiro ofício, que não foi respondida integralmente pela URBS); quais controles, quais órgãos, quais indicadores de qualidades, desde 2010, pormenorizados e planilha completa;



16. Qual o controle da URBS quanto ao cumprimento da cláusula 18 dos contratos de concessão. Quais as Diretorias, diretores, qualificação completa, envolvidos nesta responsabilidade e competência, desde 2010;
17. Qual o organograma da cúpula diretiva desde 2010 e os respectivos cargos e ocupantes, qualificação e endereços completos; (e ainda em complemento a pergunta nº 3 do primeiro ofício, quais os cargos e nomes, qualificação integral desde 2010);
18. Quais os critérios técnicos para a escolha da empresa VOLVO dos chassis dos ônibus das empresas, custos, benefícios, descontos etc. Qual o departamento interno da URBS que faz esta definição, critérios técnicos, estatísticas, etc. e o mesmo quanto à carroceria da NEOBUS;
19. Em complemento à pergunta nº 4 do primeiro ofício, diante da ausência da resposta objetiva e quantificada, apresentar a planilha completa dos valores recebidos pela URBS de 4% (quatro por cento) desde 2010 (taxa de gerenciamento) e como foram dispendidos esses recursos. Esclarecer se o percentual é sobre a receita originária dos passageiros pagantes equivalentes ou sobre essa mesma receita incluindo os subsídios municipal e estadual e todas as quantificações detalhadas desde 2010;
20. Em complemento à pergunta nº 13 do primeiro ofício, solicitamos disponibilização completa e pormenorizada da planilha com os valores dos subsídios à tarifa técnica da esfera estadual e municipal;
21. Em complemento à pergunta nº 5 do primeiro ofício, diante da ausência da apresentação de todas as segregações das responsabilidades e os nomes completos, cargos, qualificações e endereços dos servidores que prestam serviços na gestão do FUC, desde 2010;
22. Em complemento à pergunta nº 6, diante da ausência da resposta à indagação requer-se a apresentação dos mecanismos contábeis, os demonstrativos da gestão financeira das receitas contábeis e repasses entre a URBS, o FUC e as empresas de transportes coletivos, desde 2010, em síntese, a troca de valores entre a URBS, o FUC e as empresas;
23. É medido o consumo real de diesel, lubrificantes e, consumo de pneus das empresas de transportes;
24. O equipamento trena automotiva utilizado no controle de quilometragem é aferido pelo INMETRO? É aferido de quanto em quanto tempo? Possui lacre? A URBS tem técnicos para verificar este equipamento? Foi adquirido por licitação? Quantos equipamentos a frota total possui? Quando foram feitas as medidas das linhas? Todas as linhas foram medidas? Qual a porcentagem de segurança?
25. Solicitamos a resposta à pergunta nº 14 do primeiro ofício de forma objetiva, direta e motivada, uma vez que a URBS considera que o número de passageiros diminuiu e houve o consequente crescimento da frota, suas razões técnicas, os impactos negativos ou positivos desta proporção;



26. Solicitamos a resposta à pergunta nº 15 do primeiro ofício de forma percentual e quais itens cobrem os referidos custos, pormenorizadamente, inclusive com os valores alegados e comprovados pelas empresas, historicamente e contratualmente;
27. Em complemento à pergunta nº 17 do primeiro ofício, solicitamos o planilhamento e as fórmulas de cálculo para aferimento dos percentuais apontados na resposta, além dos laudos técnicos (todos) de avaliação que foram utilizados para as instalações, veículos e outros, e quanto à vinculação do montante relativo às instalações, às edificações e aos veículos; em suma o que entrou e em quais preços;
28. Qual a evolução da compra de veículos para a frota de 2010 até o momento e a previsão e/ou projeção de compra para os próximos anos;
29. Qual é a quantificação da frota reserva, como essa frota entra no cálculo da planilha, em quais fórmulas, como é utilizada a frota reserva e quais os custos na planilha dessa frota reserva;

#### **4) Ofício de 22 de julho de 2013:**

1. Diante do fato de Vossas Senhorias possuírem o controle real da quilometragem de entrada e saída (quilometragem morta), por empresa e linha, solicitamos o demonstrativo mensal de 2013 da quilometragem real, com o percentual, sobre a quilometragem operacional (realizada), em meio eletrônico;
2. Cópia dos processos judiciais nos quais as empresas desistiram, com o fito de participarem da licitação de 2010;
3. Solicitamos o comparativo do consolidado mensal e anual da quilometragem projetada e da realizada, por consórcio, desde 2010 para 2011, de 2011 para 2012 e 2012 para 2013;
4. Explicação da metodologia utilizada para a projeção da quilometragem no exercício seguinte para o cálculo da tarifa técnica;
5. No cálculo do IPK, qual a metodologia da meta do novo período, quanto aos passageiros pagantes, com o demonstrativo dos passageiros reais e os projetados desde 2010;
6. Quanto à securitização dos passageiros, apresentação da motivação de se incluir este item na planilha, se deve ser incluído no risco do operador ou não, a evolução dos acidentes e indenizações, procedimentos da URBS nestes casos, desde 2005;
7. Antes da licitação de 2010 como foi realizado o cálculo da securitização da pergunta anterior;
8. Qual a quantidade de pró-labores pagos por consórcio, por empresa e qual o valor utilizado na planilha e a porcentagem, quanto influi no cálculo percentualmente;





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

**Auditoria designada pela Portaria nº 704/13**

---

9. A programação nos horários de pico leva em consideração o número de passageiros projetados;
10. Qual seria a capacidade máxima de viagens hora nas canaletas durante o horário de pico, qual o intervalo mínimo entre um ônibus e outro;
11. Cópia do termo referência da auditoria que será realizada pela URBS em função das indagações da Comissão de Análise da tarifa;
12. Explicações quanto ao procedimento licitatório do software da bilhetagem eletrônica, as razões do atraso na licitação, o agendamento com os responsáveis, na terça-feira para explicarem o operacional, software, garantias de inviolabilidade, código fonte, pessoas que têm acesso e nível de segurança, como também o tratamento das catracas avariadas.
13. Quanto ao áudio das explicações do Sr. Luis Fila na reunião da sexta-feira passada (19/07), a entrega à comissão, diante do volume de informações para garantir a confidencialidade técnica das indagações da comissão, não autorizada a entrega a terceiro do conteúdo das indagações da comissão.

## **5) Ofício de 25 de julho de 2013:**

### **Bilhetagem - última reunião de 25/07 - das 9h00 às 11h30:**

- 1) Cópia do processo de inexigibilidade da contratação da empresa DATAPROM de 2009 (os contratos de manutenção, de equipamentos e de software) e em que item na planilha da tarifa técnica foi incluída esta despesa. Quando vence o contrato, qual setor da URBS está providenciando o edital e quais as razões de eventual prorrogação do contrato originário. Como é feito o pagamento para a DATAPROM?
- 2) Cópia do contrato de gestão entre ICI e URBS e anexos, quanto à bilhetagem;
- 3) Cópia do contrato e das conclusões da Auditoria de vulnerabilidade do banco de dados e recomendações efetuadas e cópia da licitação;
- 4) Cópia da licitação, contrato e resultados da empresa Recursos Informática que gerencia o banco de dados da bilhetagem;
- 5) Cópia do contrato SIM - CCO e termo de referência da manutenção;
- 6) Especificação do servidor HP, de R\$1 milhão cada, cópia do edital da licitação e do contrato;
- 7) Quem tem acesso, permissão, em quais níveis de segurança para consulta e alteração de dados da bilhetagem, além da empresa contratada para fazer a função de DBA (*Data Base Administrator*);
- 8) Quanto ao código fonte dos sistemas da bilhetagem, quais são as empresas têm esses códigos fonte e por quais razões não foram incluídos nas licitações e compras (DATAPROM e ICI);



### **Kit Inverno - mantas, luvas, blusa e toca de lã:**

- 1) Esclarecimentos quanto à metodologia de cobrança na planilha da tarifa técnica deste kit: composição do custo com a discriminação dos itens; prazo de entrega; multas lavradas pela URBS pela não entrega dos kits pelas empresas; prazos para que as empresas o façam; se este fato implica na qualidade do serviço prestado; se há multa da convenção coletiva que implica neste descumprimento; se há multa da URBS por este fato em desfavor das empresas; qual a diretoria ou setor dentro da URBS que é responsável por esta incumbência;
- 2) Esclarecimentos quanto à proteção dos trabalhadores nas estações tubo, à colocação de banheiros nas estações tubo e ao impacto deste item na planilha da tarifa técnica.

### **6) Ofício de 29 de julho de 2013:**

- 1) Bilhetagem:
  - 1.1. Quais as razões do circular, turismo e domingueira não possuírem bilhetagem integrada;
  - 1.2. Cópia da licitação dos PDAs e as razões que não estão sendo utilizados;
  - 1.3. O mapeamento das linhas que estão caindo o número de passageiros pagantes desde 2010;
- 2) FUC – últimas reuniões de 26 e 29/07 – das 9h00 às 11h30:
  - 2.1. Fornecer o demonstrativo do acumulado de passagens vendidas e colocadas no sistema desde 2010. Esses valores estão contabilizados como passivo? Contabilizados como receita a realizar? Como fica a remuneração financeira desses valores? Os senhores têm conhecimento deste acumulado, quanto ao que foi pago pelos usuários?
  - 2.2. Qual a média da aquisição de passagens antecipadas após o anúncio do aumento da tarifa (passagem antecipada)?
  - 2.3. O percentual de 4% (quatro por cento) da taxa de administração da URBS é sobre o montante da tarifa técnica, incluídos os subsídios?
  - 2.4. Sobre as ações trabalhistas dos servidores contra a URBS e/ou FUC, qual o montante deste passivo e quantas ações tramitam na Justiça?
  - 2.5. Quem efetiva as deliberações de comando do FUC, o município e/ou a URBS? Como é elaborada a política de investimentos do FUC?
  - 2.6. Qual o valor programado da URBS para o orçamento de 2013 e quais suas receitas originárias e derivadas durante o exercício?



2.7. Qual Diretoria ou unidade controla os bens reversíveis. Se esses bens estão contabilizados no FUC ou na URBS. Fornecer a planilha de todos eles, inclusive os que foram vendidos, doados ou inutilizados.

### **7) Ofício de 15 de agosto de 2013:**

- 1) Como foi realizado o cálculo do Fator de Utilização – FU à época da licitação, que foi utilizado no Edital de Concorrência nº 005/2009?
- 2) Quanto ao item 6.1 da metodologia de cálculo da tarifa, esclarecer o que são taxas de infraestrutura e quais foram os valores considerados para a sua composição. Durante a execução dos contratos, houve alteração na composição destas taxas? Quais são os valores atuais?
- 3) Encaminhar as composições da frota (separados os veículos em operantes e reservas, por tipo de veículo) consideradas nos cálculos de todas as revisões tarifárias após o certame licitatório (de 2010 em diante).
- 4) Como a URBS se certifica da utilização de biocombustível e diesel S10 na frota, e como a URBS apura a quantidade real utilizada destes combustíveis?
- 5) Como é feita a reposição salarial dos servidores da URBS, e quais foram os valores dos reajustes nos últimos 5 (cinco) anos?
  - a. A URBS certificou-se do cumprimento das metas determinadas no item 7.1.5 do Edital, conforme propostas técnicas apresentadas pelos consórcios? Encaminhar documentos comprobatórios.
  - b. Considerando a metodologia utilizada para reposição dos valores investidos na frota (amortização), fazendo com que os veículos sejam bens reversíveis, perguntamos: Sendo as instalações, edificações e equipamentos bens igualmente amortizados (com percentual vinculado ao valor da frota), seriam estes bens igualmente reversíveis?
  - c. Qual a seguradora responsável pelo SEGBUS? Haveria conflito de interesse com os sócios minoritários da URBS neste aspecto? Como se processa a aferição dos custos com este seguro? É feita verificação de preços de mercado? A URBS determina um valor máximo ou mínimo?

## **2. Desconformidades detectadas pela Comissão de Auditoria:**

### **2.1. A URBS como exploradora de serviço público;**

O conceito de sociedade de economia mista é sociedade anônima sujeita a regime diferenciado, sob o controle de entidade estatal, cujo objeto é a exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 263).

A URBS explora atividade econômica, pois em seu Estatuto no art. 1º, § 3º está previsto que é concessionária de serviço público. Seu objeto é a prestação de serviço público, numa atividade econômica em sentido próprio.

A característica do lucro na empresa URBS fica explicitada na redação do art. 41 do Estatuto Social que prevê a distribuição do lucro líquido.

Doutra banda, tem-se o dever de ampliar a sua eficiência operacional, para que se reduzam ao mínimo os gastos e se ampliem ao máximo as vantagens (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 266).

Tanto é verdadeira esta afirmação que as outorgas de concessão de linhas do transporte coletivo foram ofertadas mediante quantificação econômica efetuada pela URBS.

Ocorre que o fato da URBS perceber sobre os haveres do FUC que englobam a tarifa técnica (tarifa social mais os subsídios), no percentual de 4% (quatro por cento) a título de taxa de administração (conforme o art. 11, alínea *a* do Estatuto Social), é paradoxal às suas características societárias.

Assim quanto mais elevada a tarifa técnica (tarifa social mais subsídios) maior será o volume de recursos que o FUC irá contabilizar e, em consequência, maior também serão os rendimentos da taxa de administração da URBS sobre o conjunto.

Em outras palavras, quanto maior for a tarifa, maior será o montante que a URBS receberá dos 4% (quatro por cento) a título de taxa de administração dos recursos do FUC.

Se a URBS for competente na gestão do sistema de transporte coletivo, perceberá um valor menor da taxa de administração, ou seja, há uma contradição de esforços, pois quanto melhor a gestão do sistema menor será a tarifa praticada e a URBS perceberá menos valores a título de taxa de administração.

Caso os recursos do FUC sejam reduzidos, a taxa de administração também será reduzida, logo, quanto mais se expandirem os recursos do FUC, maior será a taxa de administração da URBS.





O lucro da URBS se dá, fundamentalmente, sobre a taxa de administração em termos percentuais e isso compromete, institucionalmente, a gestão do sistema do transporte coletivo de Curitiba.

### 2.2. A URBS como prestadora de serviço público;

Apenas por hipótese, se considerarmos que a URBS não explore atividade econômica.

Igualmente a taxa de administração no percentual de 4% (quatro por cento) prevista no art. 11, alínea *a* do Estatuto Social seria paradoxal às suas características societárias, mesmo se considerássemos que a URBS não visasse lucro mas apenas possuísse a característica de prestadora de serviço público.

Note-se que a sustentabilidade financeira da empresa estaria comprometida. Quanto menor a tarifa do transporte coletivo, diante de uma gestão eficiente, estaria comprometida a própria empresa gestora.

Veja por exemplo a questão da folha de pagamento da URBS: seus diretores e empregados - quanto menor o orçamento da URBS, em decorrência de baixos recursos administrados pelo FUC, menor seria a possibilidade de aumento salarial dos diretores e empregados, menor a distribuição de dividendos dos sócios minoritários e menor o repasse previdenciário ao fundo de complementação da aposentadoria.

Pela característica de sociedade anônima quem negocia com o Sindicato dos Empregados da URBS é a Diretoria da URBS que possui, por óbvio, interesse na elevação dos salários no conjunto dos empregados, inclusive da própria Diretoria.

Quanto maiores as receitas da URBS maiores serão os pleitos sindicais e salariais para o aumento dos salários e benefícios. Assim a ineficiência gerencial do sistema também impacta o crescimento salarial da categoria que compõe os empregados da URBS. Isto em decorrência da taxa de administração do FUC de 4% (quatro por cento).

Em outras palavras, a tarifa alta seria bastante positiva para a pressão salarial dos empregados da URBS.

Evidente que não se está a afirmar que a categoria de empregados ou a Diretoria defendem isto diretamente, mas a lógica da cobrança da taxa de administração sobre o FUC impõe este conflito de interesses.



Em síntese, quanto menores os recursos do FUC, menores serão os investimentos da URBS na gestão do sistema de transporte público.

### **2.3. Evidências de conflito de interesses na gestão do sistema;**

É função da Diretoria, como colegiado, conforme prevê o art. 26, inciso VII do Estatuto, gerenciar a receita obtida com a prestação de serviços públicos e, neste passo a redução do montante do FUC reduz diretamente a receita da URBS.

Por conseguinte, a URBS tem estatutariamente conflito de interesses e de missões institucionais, quanto aos dois desideratos: se visa o lucro ou a realização do interesse público.

Na primeira hipótese, visando o lucro, terá o aumento da sua receita em decorrência do aumento do montante do FUC, devido à elevação da tarifa.

Caso vise a realização do interesse público de maneira eficiente, terá menor lucro em decorrência da redução do montante do FUC, pela redução da tarifa.

Em síntese, quanto maior a tarifa, maior o montante que a URBS irá administrar e, em tese, maior o seu lucro.

Gerir o transporte público pressupõe o interesse coletivo e não a finalidade lucrativa privada por percentual sobre o montante do sistema.

O custo operacional da URBS deve ser arcado por uma despesa fixa e não percentual. E mesmo sendo um montante fixo, pela característica de sociedade anônima e lucratividade, haveria conflito de interesse.

### **2.4. O poder de polícia de uma sociedade de economia mista – imposição de multas e lucratividade;**

Com efeito, a permanência da tipologia “*sociedade de economia mista*” encontra óbice legal, quanto ao exercício do poder de polícia, que foi vedado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná quanto às multas do Estacionamento Regulamentado. A decisão foi consubstanciada no acórdão nº 8207754 PR (anexo nº 20).

A proibição da possibilidade de multar da URBS na seara do trânsito comunica-se com o poder de multar no transporte, mesmo de natureza



de concessão, pois somente o Poder Público tem esta prerrogativa. Isto ficou assentado de forma robusta na decisão paradigmática do TJPR.

A autoridade do poder de multar é prerrogativa do Poder Público e não de empresa de economia mista que busca o lucro.

Haveria assim uma contradição legal na intenção estatutária do lucro e o exercício do poder de multar.

Outra desconformidade encontrada nos trabalhos de auditoria foi a burla da decisão do Tribunal de Justiça do Paraná pelo fato de o contingente de contratados pela URBS, agentes de trânsito, estarem sob o pálio remuneratório da URBS e formalmente lotados no SETRAN.

Na prática há a continuidade da titularidade da URBS. Este fato invalida a lavratura das multas por incompetência dos agentes que, aliás, são regidos pelas convenções coletivas firmadas entre a URBS e o sindicato da classe.

A imposição de multas sob o aspecto de lucratividade sobre o montante das imputações poderia ensejar a arguição sobre a regularidade do poder de polícia, cujo exercício não pode visar lucro.

### **2.5. O exercício do poder de polícia e a cobrança de taxa;**

O poder de polícia é exercido em razão de taxa.

No caso da URBS é a taxa de administração do FUC. Contudo, a “gestão do sistema” não poderia ser cobrada, nos termos do art. 78 do CTN, pois a taxa deve ser divisível e neste aspecto não se caracteriza a divisibilidade e especificidade do serviço.

Há o poder de polícia originário e o delegado, contudo no poder de polícia delegado devem ser tomadas as seguintes cautelas: a) o impedimento de conflito entre os interesses público e privado; b) o afastamento do setor econômico de mercado e c) o acidentalismo do poder de polícia, significando que o ente delegado não deve exercê-lo como essência institucional, assim em decorrência da própria prestação dos serviços públicos (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 75).



A característica de sociedade anônima da URBS enfrenta fundamentalmente o primeiro impedimento, de conflito entre os interesses público e privado.

### **2.6. Regime de emprego público da URBS – reflexos na tarifa;**

O regime celetista dos servidores da URBS não lhes dota de independência funcional que é fundamental para o exercício das funções de fiscalização e gestão do sistema, diante da possibilidade de demissão.

O regime adequado ao exercício do poder de polícia e gestão de concessões é o regime jurídico estatutário que concede a estabilidade funcional e remuneratória. Esse regime se coaduna com uma autarquia, fundação pública ou agência reguladora.

O passivo em matéria de pessoal da URBS é de R\$ 1.219.331,38 (um milhão, duzentos e dezenove mil, trezentos e trinta e um reais e trinta e oito centavos), com 46 (quarenta e seis) reclamações trabalhistas, em valores estimados pela URBS.

A média do passivo trabalhista por reclamação é de R\$ 26.507,20 (vinte e seis mil, quinhentos e sete reais e vinte centavos). Considerando o número efetivo de 903 (novecentos e três) empregados, tem-se um risco potencial de reclamações trabalhistas na ordem de R\$ 22.716.670,40 (vinte e dois milhões, setecentos e dezesseis mil, seiscentos e setenta reais e quarenta centavos).

O total de empregados é de 1.607 (um mil, seiscentos e sete), sendo 132 (cento e trinta e dois) aposentados por invalidez e 572 (quinhentos e setenta e dois) “cedidos” para o SETRAN, conforme informações de agosto de 2013, fornecidas pelo setor de auditoria da URBS.

Assim, são 1.475 (um mil, quatrocentos e setenta e cinco) empregados na atividade. Descontando-se os empregados “cedidos” ou *à disposição* (572 empregados com despesas de cerca de R\$ 30.000.000,00 - trinta milhões de reais ao ano), tem-se 903 (novecentos e três) empregados efetivamente na ativa na URBS.

Ressalte-se que os 572 (quinhentos e setenta e dois) empregados “cedidos” para o SETRAN/Município de Curitiba estão em desvio de função e



irregularmente lavrando multas, mas percebendo seus salários como empregados da URBS e, por conseguinte, tem-se esses empregados remunerados com o montante da tarifa (4% do FUC).

Em síntese, não podemos afastar a premissa de que a folha de pagamento da URBS também é arcada pelos 4% (quatro por cento) sobre o volume de recursos do FUC, que essencialmente é o montante da tarifa.

Nas convenções coletivas desde 2008/2009 (16 páginas) para a última convenção coletiva de 2012/2013 (23 páginas – 80 cláusulas) percebe-se o gradativo aumento dos direitos trabalhistas dos empregados da URBS.

Note-se que não há a anuência da Procuradoria do Município de Curitiba, apesar da participação majoritária do município na empresa.

O ente majoritário, município, reiteradamente aporta recursos aos déficits orçamentários da URBS.

O regime estatutário não permite esta escalada de benefícios própria do regime celetista.

Com a jurisprudência avançando no sentido de se garantir a estabilidade dos empregados públicos tem-se um regime misto com as garantias do regime celetista, revisões e aumentos em escala anual, com o bônus da estabilidade do serviço público, sem, contudo, dotar-se da independência funcional necessária ao exercício da fiscalização.

Pode-se afirmar que a política de administração do pessoal da URBS impacta a tarifa, posto que as receitas são auferidas sobre os 4% (quatro por cento) do montante do FUC.

Por conseguinte, reiteramos, não há razão para remunerar a URBS por meio de percentual sobre o montante do FUC, mas tão somente no orçamento programado fixo.

Destacamos algumas cláusulas convencionais: Auxílio Alimentação (R\$ 525,00); Salário Base (R\$ 2.799,00); Auxílio Educação Superior; custos com remédio de uso contínuo, mensal máximo (R\$ 12.000,00); Gratificação de Férias em 50% (cinquenta por cento); Licença sem vencimentos; Afastamento de 03 (três) dirigentes sindicais - em 2008 eram 02(dois); liberação de dirigentes sindicais (14 dias ao ano) etc.



Não se está evidentemente colocando censura ao aumento da remuneração dos valorosos empregados da URBS, contudo, deve-se ter em vista a premissa de que quanto maior a tarifa, maior o montante do FUC e maior o montante dos 4% (quatro por cento). Em consequência, maior será a possibilidade do aumento de benefícios diretos e indiretos na remuneração dos empregados quando da negociação coletiva.

Em síntese, direta ou indiretamente, o aumento da passagem eleva a remuneração dos empregados da URBS, posto que a empresa, orçamentariamente, é deficitária e recebe aportes do Município de Curitiba via FUC.

### **2.7. A delegação do poder concedente – ausência da participação direta do município;**

A sub concessão do serviço de transporte, sem a participação do Município de Curitiba no polo ativo da concessão, caracteriza-se numa desconformidade.

Consta no art. 4º, parágrafo 5º do Estatuto de criação da URBS o poder de delegar a operação dos serviços públicos:

*Art. 4º (...) §5º Consoante lhe faculta o Artigo 90, da Lei 4.369/72, a Sociedade exercerá também as atividades explicitadas no Decreto nº 1.070, de 10 de outubro de 1973; no Decreto nº 18, de 31 de janeiro de 1990; na Lei nº 7556, de 17 de outubro de 1990 e na Lei nº 9136, de 23 de dezembro de 1997, bem como exercerá os poderes que lhe forem delegados pelo Executivo Municipal para gerenciar, administrar, planejar, disciplinar, fiscalizar e delegar a operação de serviços públicos e de utilidade pública municipais. (grifamos)*

Com efeito, a descentralização ocorre de duas formas, a delegação legal (o caso da URBS que recebeu o poder delegado do Município) e a delegação negocial (à iniciativa privada que recebeu a execução do serviço por meio de atos e contratos administrativos), (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 335 e ss), assim teremos a atuação direta ou descentralizada.





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

A URBS recebeu o poder concedente do Município, por descentralização, e por sua vez terceirizou a concessão.

Não figura, contudo, no polo ativo da licitação, o Município de Curitiba, cuja ausência é irregular.

Esta autorização estatutária não altera a legislação sobre o tema que prevê no art. 2º da Lei nº 8.987/95:

*Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;(...) (grifamos)*

A descentralização seria na execução do serviço e não na possibilidade de novamente delegar a terceiros, como ocorreu na licitação do transporte coletivo de Curitiba que, frise-se, necessariamente deveria constar o Município como poder concedente.

## **RECOMENDAÇÕES (itens 2.1. a 2.7.):**

Conforme narrado: 1) há a incompatibilidade institucional entre a natureza jurídica da URBS e a cobrança da taxa de administração de 4% (quatro por cento); 2) há a incompatibilidade entre o aumento da tarifa e o aumento do montante decorrente do percentual de 4% (quatro por cento); 3) quanto ao regime adequado do exercício do poder de polícia; há conflito de interesses entre o poder de multar e a lucratividade; 4) é o regime jurídico estatutário que concede a estabilidade funcional e remuneratória ao regular exercício do poder de polícia; 5) há a ausência de titularidade da URBS para conceder a outorga das concessões quando o correto seria o Município de Curitiba figurar no polo ativo.

Esse regime se coaduna com uma autarquia, fundação pública ou agência reguladora.

No caso da URBS é recomendável que seja um órgão inteiramente público. Para este desiderato é necessária uma alteração legislativa com apoio político do Município e da Câmara Legislativa de Curitiba.

A critério do Relator o TCEPR pode determinar ao Município que efetive a referida alteração no prazo de doze meses.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

## 2.8. A questão do Lote 4 – ilegalidade da ausência de licitação;

Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que o transporte urbano de Curitiba e região metropolitana está dividido em 4 lotes. No que concerne aos lotes 1, 2 e 3 (transporte urbano) foi realizado o processo licitatório nº 005/2009.

Já no tocante ao lote 4 (transporte metropolitano), observa-se que este ficou fora da licitação. Contudo, ele está plenamente integrado ao sistema e aos custos da tarifa, contaminando orçamentariamente o sistema com precariedade da prestação do serviço.

Conforme verificado na planilha de cálculo da tarifa 2013 (Tabela 1) fornecida pela URBS, o lote 4 tem seus custos incluídos na tarifa, com o agravante de elevá-la, pois possui IPK menor que os demais lotes:

RESUMO DO CUSTO / km							VALOR A PARTIR DE :: 01/06/2013	
	LOTE 1 - U	LOTE 2 - U	LOTE 3 - U	URBANO	LOTE 4 - M	GERAL	PESO	TARIFA
COMPONENTES	CUSTO / km médio	CUSTO / km médio	CUSTO / km médio	CUSTO / km médio	CUSTO / km médio	CUSTO / km médio	%	RATEIO
Diesel / Lubrificante	0,9888	1,0459	1,0903	1,0424	1,0199	1,0356	17,1754%	0,5152
Rodagem	0,1171	0,1212	0,1236	0,1207	0,1198	0,1204	1,9968%	0,0599
Pessoal Operacional e Administrativo	1,6050	1,6581	1,6635	1,6421	1,4735	1,5915	26,3948%	0,7917
Encargos Sociais - 42,3893%	0,6803	0,7029	0,7051	0,6961	0,6246	0,6746	11,1885%	0,3356
Cesta básica	0,3191	0,3341	0,3359	0,3297	0,2836	0,3158	5,2382%	0,1571
Plano de Saúde	0,0433	0,0454	0,0457	0,0448	0,0386	0,0429	0,7117%	0,0213
Seguro de Vida	0,0045	0,0047	0,0048	0,0047	0,0040	0,0045	0,0744%	0,0022
Atividade Complementar	0,0173	0,0092	0,0078	0,0114	0,0000	0,0080	0,1326%	0,0040
Fundo Assistencial	0,0323	0,0334	0,0336	0,0331	0,0297	0,0321	0,5319%	0,0160
Peças e Acessórios, Amortização e Baterias	0,8182	0,8533	0,8683	0,8468	0,7352	0,8133	13,4882%	0,4046
Rentabilidade e Custos Administrativos	1,04381180	1,08824490	1,09574330	1,07593830	0,8181	0,9985	16,5602%	0,4967
TOTAL	5,6697	5,8964	5,9742	5,8476	5,1470	5,6372	93,4927%	2,8043
DEDUÇÃO	0,0634	0,0758	0,0706	0,0698	0,0000	0,0488	0,8095%	0,0243
Impostos federais	0,1168	0,1213	0,1230	0,1204	0,1050	0,1158	1,9200%	0,0576
Impostos municipais	0,1168	0,1213	0,1230	0,1204	0,0000	0,0842	1,3968%	0,0419
Taxa Gerenciamento F.U.C	0,2433	0,2526	0,2562	0,2508	0,2188	0,2412	4,0000%	0,1200
TOTAL GERAL	6,0833	6,3157	6,4059	6,2694	5,4709	6,0296	100,0000%	2,9994
								0,0000
QUILOMETRAGEM	2.953.210,39	2.715.100,64	3.103.394,23	8.771.705,26	3.765.008,42	12.536.713,68		
CUSTO MÉDIO MENSAL	17.965.130,70	17.147.787,70	19.880.042,12	54.992.960,52	20.597.971,39	75.590.931,91		
PASSEGEIROS				19.998.673	5.202.979	25.201.652		
IPK				2,2799	1,3819	2,0102		
TARIFA				2,7498	3,9589	2,9994		
PESO DOS SISTEMAS	32,6681%	31,1818%	36,1502%	100,0000%	100,0000%			
PESO TOTAL	23,7663%	22,6850%	26,2995%	72,7507%	27,2493%	100,0000%		

Tabela 1- Planilha Resumo custo por km - 2013

Com efeito, a licitação é obrigatória, nos termos do art. 14 da Lei nº Lei nº 8.987/95, *verbis*:



*Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório. (grifamos)*

Primeiramente ressalte-se que o Superior Tribunal de Justiça afasta a indenização de linhas não licitadas, *verbis*:

*Processo AgRg no Ag 800898 / MG AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO DE INSTRUMENTO 2006/0117424-9 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 13/03/2007 Data da Publicação/Fonte DJE 02/06/2008 Ementa PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRADO REGIMENTAL EM AGRADO DE INSTRUMENTO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. REAJUSTE DE TARIFAS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE LICITAÇÃO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. NATUREZA DO CONTRATO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5/STJ E 7/STJ. 1. É entendimento deste Tribunal que não é devida indenização a permissionários de serviço público de transporte coletivo por prejuízos suportados em virtude da ocorrência de tarifas deficitárias, haja vista a inexistência de prévia licitação e o atendimento ao princípio da supremacia do interesse público. Precedentes: REsp 406712/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 18.08.2006; AgRg no REsp 739.987/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 19/12/2005; REsp 821008/MG, Rel. Min. José Delgado, DJ 02.10.2006. 2. "A verificação da natureza da delegação de serviço de transporte público - permissão simples, permissão qualificada ou concessão - demanda a apreciação de cláusula contratual e do contexto fático-probatório da causa, inviável no âmbito do recurso especial, a teor das Súmulas 05 e 07 do STJ." (AgRg no REsp nº 437.620/MG, Rel. Min. Teori A. Zavascki, 1ª Turma, DJ 01/07/2004, p. 182). 3. Agrado Regimental não provido. Acórdão Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas*



*a seguir, por unanimidade, negou provimento ao Agravo Regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a). Os Srs. Ministros Eliana Calmon, João Otávio de Noronha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. (grifamos).*

Assim, a irregularidade obriga à anulação do instrumento que autoriza a existência da prestação de serviço do lote 4 sem a devida licitação.

Não obstante a decisão judicial que determinou a aplicação dos parâmetros de custo por quilômetro (custo/km) do lote 1 ao lote 4, a irregularidade permanece. Ou seja, não houve processo licitatório o que caracteriza a ilegalidade da operação do lote 4, sendo inclusive tipificada como crime licitatório, conforme o art. 89, da Lei nº 8666/93.

Se não há competência para licitar, evidentemente não haveria competência para integrar a rede de transporte, em linhas de permissão precária, com a tarifa integrada. Em síntese, não houve competência para licitar, mas houve competência para repartir custos e os lucros do sistema, e conseqüentemente integrar o lote 4 na tarifa.

Mais significativo foi a feitura de termo de acordo, sem recorrer ao Superior Tribunal de Justiça, cuja jurisprudência é pacífica sobre o tema, conforme a decisão acostada acima.

Com efeito, a ausência de licitação gerou prejuízos significativos no sistema, conforme se demonstrará adiante.

### **RECOMENDAÇÕES (Item 2.8.):**

Deve ser efetivada a licitação do Lote 4. Em nova licitação dos lotes 1, 2 e 3, o lote 4 deve ser licitado.

A responsabilização da ausência de licitação é a mesma aos agentes no item Licitações (item 2.18), pela omissão da licitação do Lote 4.

### **2.9. Sobre a ausência da atividade regulatória ativa nas concessionárias – omissões relevantes da URBS;**

Na primeira reunião de trabalho da auditoria com a Diretoria da URBS houve o reconhecimento pela cúpula diretiva que, apesar dos ofícios cobrando os balancetes das empresas, a URBS não recebia estas informações e nem tomou providências efetivas até então para recebê-las.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Com efeito, a natureza jurídica da URBS não lhe permite fazer a regulação nos termos do art. 29, inciso I da Lei nº 8.987/95, *verbis*:

*Art. 29. Incumbe ao poder concedente:*

*I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; (...) (grifamos);*

Não o faz, em sentido estrito, por dois singelos motivos: o primeiro, pois há o fito do lucro que é uma característica marcante da sociedade de economia mista; o segundo, porque não há a participação no polo ativo do Município de Curitiba.

Abstraindo-se estas máculas institucionais, foi contratualmente estabelecida a fiscalização contábil, por meio da cláusula 18ª dos contratos de concessão, *verbis*:

*CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS 18.1 A CONCESSIONÁRIA deverá apresentar à CONCEDENTE os relatórios contábeis abaixo relacionados, em conformidade com o disposto no item 6 do Edital de Licitação que antecedeu a presente contratação, nos prazos assinalados:*

*18.1.1 Balancetes Analíticos Trimestrais contendo no mínimo o Saldo Anterior, o Total de Débitos, o Total de Créditos e o Saldo Final, nos seguintes prazos:*

*a) Balancete do primeiro trimestre de cada exercício: até 31 de maio do mesmo exercício;*

*b) Balancete do segundo trimestre de cada exercício: até 31 de agosto do mesmo exercício;*

*c) Balancete do terceiro trimestre de cada exercício: até 30 de novembro do mesmo exercício;*

*d) Balancete do quarto trimestre de cada exercício: até 31 de março do exercício seguinte.*

*e) Balanco Patrimonial: até 31 de março do exercício seguinte ao que se refere.*

*e) Demonstração do Resultado do Exercício: até 31 de março do exercício seguinte ao que se refere.*

*f) Demonstrações dos Lucros e Prejuízos Acumulados: até 31 de março do exercício seguinte ao que se refere.*

*g) Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos: até 31 de março do exercício seguinte ao que se refere.*



*h) Demonstração dos Fluxos de Caixa: até 31 de março do exercício seguinte ao que se refere.*

*18.1.2 Os relatórios contábeis acima discriminados deverão estar assinados pelo contador responsável ou pelo responsável legal da CONCESSIONÁRIA.*

*18.1.3 As demonstrações contábeis obrigatórias pela legislação contábil deverão estar acompanhadas da comprovação de registro na Junta Comercial ou da publicação em Diário Oficial, conforme o caso.*

*18.1.4 As demonstrações contábeis obrigatórias deverão conter as devidas notas explicativas.*

*18.1.5 No caso de empresas sujeitas legalmente à auditoria independente, as demonstrações contábeis entregues deverão estar acompanhadas do parecer dos auditores independentes. (grifamos);*

Não obstante os demonstrativos contábeis exigíveis, que rotineiramente não foram verificados pela URBS, esta poderia adentrar no mérito das despesas, verificando as notas fiscais correspondentes e os livros contábeis das empresas, com o controle efetivo dos custos dos componentes da planilha, acompanhando-os mensalmente, a exemplo da EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação da cidade de Porto Alegre, do Estado do Rio Grande do Sul e da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana da cidade de Florianópolis do Estado de Santa Catarina.

Destarte, sem entrar no mérito, da veracidade das informações contábeis, as empresas concessionárias apresentam demonstrativos gerais de custos que remanescem sem o acompanhamento efetivo, sistemático, mensal e criterioso da URBS. O fato de a URBS atentar para este importante item da fiscalização das concessões, demonstra uma mudança de atitude por parte daquele órgão.

*A latere* remanesce a discussão da eficiência das concessionárias, quanto à produtividade, qualidade dos serviços, redução de custos e economia de escala, itens que deveriam compor a sistemática de controle da URBS.

A ausência do acompanhamento real de custos gera nas revisões tarifárias o cálculo por estimativa, que por sua vez impacta a tarifa de forma substancial. Os altos custos da auditoria que a URBS programou na contabilidade das empresas poderiam ser economizados se a própria URBS desempenhasse o papel ativo de fiscal nas concessões.





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Em síntese, a gestão de custos e o controle da URBS, contratual e legalmente previstos, nas empresas concessionárias, são ineficientes.

## RECOMENDAÇÕES (item 2.9);

A URBS deve exercer sua competência fiscalizatória contratual. Esta omissão é de responsabilidade de toda Diretoria da URBS, da gestão passada e da atual gestão, decorrendo, portanto a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*

A gestão atual é a seguinte:

<b>RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:</b>
Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013
Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;
Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti -maio/2013;
Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;
<b>Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):</b>
Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior-janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

A gestão à época é foi a seguinte (anexo 4):

Presidência	Período
Marcos Valente Isfer	janeiro/2010 a janeiro/2013
Roberto Gregorio da Silva Junior	janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira	Período
Edmundo Rodrigues da Veiga Neto	janeiro/2010 a junho/2013
Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners	junho/2013

Diretoria de Transporte	Período
Fernando Eugênio Ghignone	janeiro/2010 a janeiro/2011
Lubomir Antônio Ficinski Dunin	janeiro/2011 a outubro/2011
Antonio Carlos Pereira de Araujo	outubro/2011 a maio/2013
Rodrigo Binotto Grevetti	maio/2013

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento	Período
Rubens de Camargo Penteado	janeiro/2010 a janeiro/2011
Fabiano Braga Côrtes Júnior	janeiro/2011 a maio/2013
Diretoria de Urbanização	Período
Denise Terezinha Sella	maio/2013

Diretoria Jurídica	Período
Marilena Indira Winter	janeiro/2010 a janeiro/2012
Rodrigo Binotto Grevetti	janeiro/2012 a abril/2013

Diretoria de Trânsito	Período
Rosângela Maria Battistella	janeiro/2010 a outubro/2011
Guacira Camargo Assunção Civolani	outubro/2011 a janeiro/2012

Tabela 2 - Dirigentes URBS

## 2.10. Quanto aos índices de qualidade e o acompanhamento pela URBS e a retenção de valores;

No aspecto da fiscalização da qualidade dos serviços, prevê a cláusula 7ª do contrato de concessão:

### CLÁUSULA SÉTIMA – DOS CRITÉRIOS, INDICADORES, FÓRMULAS E PARÂMETROS DEFINIDORES DA QUALIDADE DO SERVIÇO

7.1 Na operação do Transporte Coletivo a CONCESSIONÁRIA deverá observar todos os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço exigidos pela CONCEDENTE, estabelecidos na Lei Municipal nº 12.597/2008, nas determinações da CONCEDENTE e no Edital, cujos aspectos principais e requisitos seguem explicitados:



7.2 A CONCESSIONÁRIA deverá manter seu quadro de funcionários

7.2 A CONCESSIONÁRIA deverá manter seu quadro de funcionários devidamente treinado, com orientações específicas para cada função, com vistas à manutenção do bom atendimento aos usuários do Transporte Coletivo.

7.3 A CONCESSIONÁRIA deve estabelecer uma logística operacional objetivando o cumprimento total das viagens e horários programados.

7.4 A CONCESSIONÁRIA deverá estabelecer logística operacional para cumprir as metas estabelecidas pela CONCEDENTE, relativas aos índices de: a) interrupção de viagens por falhas de veículos em operação; b) autuações; c) acidentes; d) ocorrência de vandalismo e e) operação com veículos de acordo com a categoria, minimizando suas consequências para melhor qualidade do serviço.

7.5 Conforme disposto no art. 71 do Decreto Municipal nº 1.356/2008, com suas alterações estabelecidas através do decreto nº 1.649 de 17 de dezembro de 2009, a remuneração da CONCESSIONÁRIA poderá sofrer limitações no caso de descumprimento de indicadores de qualidade, de acordo com a seguinte fórmula:

$$R = (0,97 + IQ) \times CS$$

Onde:

R = remuneração (100%)

CS = Custo total dos serviços relativo à quilometragem realizada, incluída a justa rentabilidade pelo serviço prestado.

IQ = custo do atingimento dos indicadores de qualidade (de 0% a 3% do custo total dos serviços relativos à quilometragem realizada), incluída a justa rentabilidade pelo serviço prestado.

$$IQ = (I + II + III + IV + V)$$

Onde:

I - índice de cumprimento de viagens nas faixas horárias programadas;

II - índice de satisfação dos usuários quanto ao estado dos veículos e conduta dos operadores;

III - índice de interrupção de viagens por falhas de veículos em operação;

IV - índice de liberação de selo de vistoria, para período regular, sempre na primeira vistoria programada;

V - índice de autuações.



*7.6 A CONCESSIONÁRIA deve manter programação permanente com certificações de qualidade de procedimentos operacionais e ambientais que resultem em melhoria do serviço prestado.*

*7.7 A CONCESSIONÁRIA deve zelar pela máxima satisfação dos usuários na missão principal de prestar os serviços contratados, transportando os usuários de forma adequada, com conforto, segurança e urbanidade, estabelecendo logísticas operacionais, com pesquisas periódicas de avaliação. (grifamos)*

Com efeito, haveria a retenção de até 3% (três por cento), em virtude dos indicadores de qualidade.

Essa categoria de cláusula contratual é cláusula de fiscalização, na qual a URBS teria o dever de fiscalizar a qualidade dos serviços e aplicar a retenção de valores.

A taxa interna de retorno, contida no edital de concorrência, estabelecida em 8,95% (oito vírgula noventa e cinco por cento), (Edital da Concorrência nº 005/2009 - processo nº 100/2009) pela cláusula 8.2, prevê:

*8.2 A exeqüibilidade do custo/km médio final proposto deverá ser demonstrada por meio da apresentação do devido fluxo de caixa (ANEXO XII) compreendendo todo o período da outorga (15 anos), nele considerados além de todos os insumos que compõem a planilha, os valores devidos em razão da outorga (item 2.3) e uma **Taxa Interna de Retorno – TIR máxima de até 8,95% (oito inteiros e noventa e cinco centésimos por cento) ao ano**, não-alavancada (sem considerar juros e financiamentos). (grifamos)*

Por conseguinte, verifica-se que a taxa de qualidade dos singelos 3% (três por cento), medida em cinco subitens, não está proporcional à taxa interna de retorno, nem muito menos à rentabilidade justa acumulada, no período de 2010 a 2013, que tem um acumulado de 32,16% (trinta e dois vírgula dezesseis por cento).

Em verdade, o item qualidade deveria ser proporcional à rentabilidade justa acumulada, pois o item qualidade e seus subitens estão diretamente relacionados com a evasão/fuga dos passageiros do sistema e, consequentemente o respectivo aumento da tarifa.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Desta forma, se a empresa não atende aos itens de qualidade perde diretamente a “rentabilidade justa”, posto que a qualidade do serviço é fundamental para manter o sistema sustentável e adequado às exigências legais.

Verifiquem-se as diretrizes do art. 8º da Lei nº 12.587/2012, *verbis*:

*Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:*

*I - promoção da equidade no acesso aos serviços;*

*II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;*

*III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano;*

*IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;*

*V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;*

*VI - modicidade da tarifa para o usuário;*

*VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades;*

*VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; e*

*IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo. (grifamos);*

E ainda, o atendimento dos quesitos previstos no art. 6º da Lei nº 8.987/95 de adequação, regularidade, continuidade, eficiências, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade, *verbis*:

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

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



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

*§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:*

*I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,*

*II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.*

Com efeito, nas reuniões de auditoria junto à URBS foram narradas as constantes e reiteradas quebras desses indicadores pelas empresas, contudo, apesar destes fatos, ficou caracterizada a inércia da URBS na cobrança, retenção e fiscalização destes itens, sem com isto se afirmar que houve quitação das obrigações contratuais das empresas, nem muito menos a prescrição do direito ao recebimento e retenção, ou ainda que os índices não foram eficientemente aferidos.

Atentemos que o poder concedente tem o dever de zelar pela qualidade do serviço, nos termos do art. 29 e ss da Lei nº 8.987/95, *verbis*:

*Art. 29. Incumbe ao poder concedente:*

*I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;*

*II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;*

*III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;*

*IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;*

*V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;*

*VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;*

*VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;*

*VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;*





*IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;*

*X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;*

*XI - incentivar a competitividade; e*

*XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.*

*Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.*

*Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários. (grifamos)*

Neste tópico da auditoria fica evidenciada a precariedade do controle e da gestão da URBS no sistema de transporte coletivo.

### **RECOMENDAÇÕES (item 2.10);**

A URBS deve exercer sua competência fiscalizatória contratual no aspecto da qualidade. Esta relevante omissão é de responsabilidade de toda Diretoria da URBS, da gestão passada e da atual gestão, decorrendo, portanto a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou*



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

*ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*

A gestão atual é a seguinte:

<b>RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:</b>
Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013
Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;
Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti -maio/2013;
Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;
<b>Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):</b>
Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior-janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

A gestão à época foi a seguinte (anexo 4):

<b>Presidência</b>	<b>Período</b>
Marcos Valente Isfer	janeiro/2010 a janeiro/2013
Roberto Gregorio da Silva Junior	janeiro/2013

<b>Diretoria Administrativa e Financeira</b>	<b>Período</b>
Edmundo Rodrigues da Veiga Neto	janeiro/2010 a junho/2013
Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners	junho/2013

<b>Diretoria de Transporte</b>	<b>Período</b>
Fernando Eugênio Ghignone	janeiro/2010 a janeiro/2011
Lubomir Antônio Ficinski Dunin	janeiro/2011 a outubro/2011
Antonio Carlos Pereira de Araujo	outubro/2011 a maio/2013
Rodrigo Binotto Grevetti	maio/2013

<b>Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento</b>	<b>Período</b>
Rubens de Camargo Penteado	janeiro/2010 a janeiro/2011
Fabiano Braga Côrtes Júnior	janeiro/2011 a maio/2013
<b>Diretoria de Urbanização</b>	
Denise Terezinha Sella	maio/2013

<b>Diretoria Jurídica</b>	<b>Período</b>
Marilena Indira Winter	janeiro/2010 a janeiro/2012
Rodrigo Binotto Grevetti	janeiro/2012 a abril/2013

<b>Diretoria de Trânsito</b>	<b>Período</b>
Rosângela Maria Battistella	janeiro/2010 a outubro/2011
Guacira Camargo Assunção Civolani	outubro/2011 a janeiro/2012

### 2.11. Sobre a recente ação judicial quanto à retenção de valores;

Sobre este tema o SETRANSP - Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros de Curitiba e Região Metropolitana impetrou o Mandado de Segurança sob nº 0004955-90.2013.8.160004, que foi recebido pela 3ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba e redundou no deferimento de liminar, em 13 de julho de 2013, em favor das empresas e em desfavor da URBS.

Em síntese, a retenção dos 3% (três por cento) relacionada com a fiscalização da qualidade pela URBS, num juízo cautelar, não teve guarida à sua regularidade.

Não entrando no mérito da decisão judicial, a impetrante alega que os ofícios da URBS notificando de retenção de 3% (três por cento) referentes à qualidade se deram somente em 01 de julho de 2013.

Independentemente do desfecho do processo judicial, o fato é que somente em **julho de 2013** a URBS efetivou a cobrança do item qualidade. Este fato demonstra grave omissão da fiscalização dos contratos de concessão pela URBS e por seus gestores.

Sobre o tema alertava, de forma ampla, MEIRELLES, Hely Lopes (Direito Administrativo Brasileiro (Atualizado por Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), 38ª ed. 2011, São Paulo: Malheiros, p. 442):

*“As concessões vigentes são, em geral, e paradoxalmente, instrumentos em que o Poder Público e os usuários é que se submetem à vontade despótica das empresas, tais são as cláusulas a seu favor e a nenhuma reserva de direitos para o particular a que o serviço se destina. Já é tempo de os concedentes reagirem contra esta inversão de poderes, defendendo melhor o público e exigindo dos seus concessionários, na feitura dos contratos novos ou na fiscalização dos já existentes, a prestação eficiente e regular dos serviços que lhes são concedidos.” (grifamos)*

Não se está a afirmar que as empresas e a URBS se enquadram na referida afirmação doutrinária, contudo a omissão da URBS na busca da



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

retenção e na avaliação do montante acumulado neste item caracteriza-se em desconformidade relevante.

Na medida liminar deferida em juízo (anexo nº 07), até este momento processual, ficou assentada a omissão da URBS e a precária forma da cobrança da retenção em até 3% (três por cento) dos cinco itens de qualidade estabelecidos nos contratos de concessão.

## RECOMENDAÇÕES (item 2.11)

Valem as mesmas recomendações do item 2.10.

### 2.12. As gratuidades na RIT;

As gratuidades na tarifa devem ser analisadas sob o aspecto do custeio. Com efeito, as isenções são excepcionadas pela Constituição Federal e por leis federais.

No caso de leis estaduais e municipais essas devem indicar expressamente a fonte de custeio para a gratuidade.

A tarifa, na RIT, possui as seguintes gratuidades:

GRATUIDADES E DESCONTOS LEGAIS				
2013				
BENEFICIÁRIO		GRATUIDADE / DESCONTO	CADASTRADOS	MÉDIA DE UTILIZAÇÕES/MÊS
IDOSOS	Maiores de 65 anos	Isento	192.863	1.818.097
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	Renda inferior a 03 salários mínimos	Isento	12.830	516.812
APOSENTADOS POR INVALIDEZ	Renda inferior a 02 salários mínimos	Isento	4.810	
ACOMPANHANTES	Auxilia a pessoa com deficiência que comprova não ter condições se deslocar sozinha	Isento	6.107	
OFICIAIS DE JUSTIÇA	Apresentação de identificação	Isento	68	185
FISCALIZAÇÃO	Equipe de fiscais do transporte coletivo	Isento	295	11.886
OPERADORES DO SISTEMA	Motoristas, cobradores, etc	Isento	15.539	476.141
CARTEIROS <sup>1</sup>	Uniformizados	Isento	0	144.000
POLICIAIS E GUARDAS MUNICIPAIS <sup>1</sup>	Fardados	Isento	0	197.000
ESTUDANTES	Renda familiar até 05 salários mínimos	Desconto de 50%	16.715	361.512
TOTAL			249.227	3.525.633
REPRESENTATIVIDADE NOS CUSTOS TARIFÁRIOS: 14,17%				
<sup>1</sup> Dados Estimados				



Figura 1 – Tabela de Gratuidades da URBS<sup>1</sup>

### I. Os idosos;

***Idosos - Maiores de 65 anos***

- . Art. 230 § 2º da Constituição Federal;
- . Art. 224 da Constituição do Estado do Paraná;
- . Art. 39 da Lei Federal 10.741 de 01/10/03;
- . Dec. Estadual 3679 de 16/06/94;
- . Lei Municipal 7429 de 26/03/90;
- . Art. 19 Inciso IV da Lei Municipal 7556 de 17/10/90;
- . Art. 26 Inciso IV do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

A gratuidade dos idosos é constitucionalmente prevista e amplamente reconhecida pelos Tribunais Superiores (STF, ADI nº 3.768, conforme CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 354).

### II. Os aposentados por invalidez, pessoas com deficiência e com patologias crônicas e seus acompanhantes;

***Aposentados por invalidez – conforme critérios estabelecidos na legislação***

- . Art. 19 Inciso II da Lei Municipal 7556 de 17/10/90;
- . Art. 26 Inciso II do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

***Pessoas com deficiência e pessoas com patologias crônicas – conforme critérios estabelecidos na legislação***

***Acompanhante – o acompanhante auxilia a pessoa com deficiência que comprova não ter condições de se deslocar sozinha.***

Assinale-se a gratuidade constitucional dos idosos (maiores de 65 anos) prevista no art. 230, § 2º da CF, foi reproduzida pela Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), no art. 39, *caput*, e a Lei nº 8.899/94 que concedeu passe

<sup>1</sup>

fonte: <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/uploads/galeriaNoticalmagens/1de164c15234a2addd7bd1ee29ed11cae9906e01.jpg> - acesso em 27/08/2013



livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual, dentro da competência da União.

As gratuidades de: aposentados por invalidez; pessoas com deficiência; com patologias e acompanhantes estão abrangidas pelo art. 3º da Constituição Federal, com fundamento no princípio da solidariedade social (STF, ADI nº 2649-DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, em 08.05.2008, Informativo STF nº 505, maio de/2008), conforme CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 355.

### III. As crianças de até 5 (cinco) anos;

#### ***Crianças - até 5 (cinco) anos de idade***

. Art. 19 Inciso I da Lei Municipal nº 7556 de 17/10/1990;

. Art. 26 Inciso I de Dec. Municipal nº 210 de 23/04/1991.

. Lei Municipal 8623 de 28/04/95; . Art. 19 Inciso III da Lei Municipal 7556 de 17/10/90; . Art. 26 Inciso III do Dec. Municipal 210 de 23/04/91; . Dec. Municipal 29 de 29/01/96; . Dec. Municipal 232 de 13/03/03.

A gratuidade para crianças de até cinco anos está envolvida pelo princípio da proporcionalidade e razoabilidade (arts. 5º e 37, *caput* CF), levando em conta o espaço ocupado pelo passageiro e suas características físicas no transporte. Esta gratuidade está envolvida pelos dispositivos constitucionais dos arts. 203, 207, IV, 208, IV, 227.

### IV. Os estudantes de primeiro, segundo e terceiro graus:

Na gratuidade dos estudantes de primeiro, segundo e terceiro graus, não foi indicada a fonte de custeio nas leis municipais:

#### ***Estudantes***

. Art. 4º, inciso II do Decreto nº 90/2002

. Art. 1º da Lei Municipal nº 10.000/2000, *verbis*:

“Art. 1º - O parágrafo único do art. 19 da Lei nº 7.556, de 17 de outubro de 1990, com as alterações da Lei nº 8.454, de 26 de maio de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19 - ...





*Parágrafo Único - Os alunos matriculados em escolas de ensino regular de primeiro, segundo e terceiro graus, terão, à título de passe-escolar, durante o período letivo, direito a redução de 50% (cinquenta por cento) do valor da tarifa, consubstanciada no fornecimento de 02 (dois) vales-transporte diários, para utilização no Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Curitiba, desde que obedecidos, com relação ao número de filhos, respectiva faixa salarial e local de residência, os seguintes critérios:*

*I - 01(um) filho, em idade escolar, renda familiar até 03(três) salários mínimos, e que resida a mais de 10(dez) quadras da escola que frequenta;*

*II - 02(dois) filhos, em idade escolar, renda familiar até 04(quatro) salários mínimos, e que residam a mais de 10(dez) quadras da escola que frequentam;*

*III - 03(três) filhos ou mais, em idade escolar, renda familiar até 05(cinco) salários mínimos, e que residam a mais de 10(dez) quadras da escola que frequentam."*

*Art. 2º - Esta lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 90(noventa) dias, contado da data de sua publicação.*

*Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."*

Assinale-se que a Educação é um Direito Social (art. 6º, 205, 206, 208 da CF), de competência da União, dos Estados e do Município, que devem propiciar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V da CF).

O art. 208, inciso VII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 59/2009, prevê quanto à educação básica:

*Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*

*I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)*

*II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)*



*III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;*

*IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

*V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;*

*VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;*

*VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)*

*§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.*

*§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.*

*§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.  
(grifamos);*

Essa isenção constitucional abrange os estudantes de ensino básico e a lei municipal estendeu-a aos estudantes de segundo e terceiros graus.

Considerando o crescimento das gratuidades, pelo crescente alargamento da população, o envelhecimento etário no Brasil e o princípio da universalização do ensino secundário (art. 208, II da CF), entendemos que deve ser indicada a fonte de custeio para o sistema, quanto aos estudantes de segundo e terceiro graus, não abrangidos pela isenção constitucional do ensino básico. Neste último caso o município deve arcar com essas isenções, salvo interpretação extensiva do art. 208, inciso VII combinado com o §1º (“*O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo*”) do mesmo dispositivo da CF.

As isenções constitucionais devem ser informadas pelas fontes de custeio federal ao município, seja pela compensação de impostos, seja por convênios que assegurem a sustentabilidade do sistema, não obstante a jurisprudência pátria não ter adentrado no mérito do custeio das isenções, mas apenas na legalidade da sua concessão constitucional.



### V. As gratuidades sem custeios previstos para o sistema;

Quanto aos Oficiais de Justiça Federal, do Trabalho e Eleitoral e fiscais do Ministério do Trabalho, não há previsão constitucional que autorize a isenção e a indicação de fonte de custeio:

***Oficiais de Justiça: Federal, do Trabalho e Eleitoral e fiscais do Ministério do Trabalho***

***- Fiscais do Ministério do Trabalho***

- . § 5º do Art. 630 do Decreto-Lei Federal 5452 de 01/05/43;
- . Art. 26 Inciso VI do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

***- Oficiais da Justiça Federal***

- . Art. 43 da Lei Federal 5010 de 30/05/66;
- . Inciso VII do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

***- Oficiais da Justiça do Trabalho***

- . Art. 13 do Dec. Lei Federal 9797 de 09/09/46;
- . Art. 11 da Lei Federal 4097 de 19/07/62;
- . Art. 26 Inciso VII do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

***- Oficiais da Justiça Eleitoral***

- . Art. 378 da Lei Federal 4737 de 15/07/65 ;
- . Art. 26 Inciso VII do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

Igualmente, a gratuidade dos serviços postais não possui previsão constitucional e nem fonte de custeio:

***Carteiros - uniformizados***

- . Art. 9 § Único do Dec. Lei Federal 3326 de 03/06/41
- . Art. 139 do Dec. Federal 29151 de 17/01/51;
- . Lei Municipal 7390 de 04/12/89;
- . Art. 26 Inciso X do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, julgou a ADPF nº 46 (DF) e definiu os contornos e limites do monopólio das atividades postais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT:

*PLENÁRIO - ADPF e Monopólio das Atividades Postais - 5*  
*O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em arguição de descumprimento de preceito*



*fundamental proposta pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição - ABRAED, em que se pretendia a declaração da não-recepção, pela CF/88, da Lei 6.538/78, que instituiu o monopólio das atividades postais pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT — v. Informativos 392, 409 e 510. Prevaleceu o voto do Min. Eros Grau, que, tendo em conta a orientação fixada pelo Supremo na ACO 765 QO/RJ (pendente de publicação), no sentido de que o serviço postal constitui serviço público, portanto, não atividade econômica em sentido estrito, considerou inócua a argumentação em torno da ofensa aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Distinguindo o regime de privilégio de que se reveste a prestação dos serviços públicos do regime de monopólio, afirmou que os regimes jurídicos sob os quais são prestados os serviços públicos implicam que sua prestação seja desenvolvida sob privilégios, inclusive, em regra, o da exclusividade na exploração da atividade econômica em sentido amplo a que corresponde essa prestação, haja vista que exatamente a potencialidade desse privilégio incentiva a prestação do serviço público pelo setor privado quando este atua na condição de concessionário ou permissionário. Asseverou, que a prestação do serviço postal por empresa privada só seria possível se a CF afirmasse que o serviço postal é livre à iniciativa privada, tal como o fez em relação à saúde e à educação, que são serviços públicos, os quais podem ser prestados independentemente de concessão ou permissão por estarem excluídos da regra do art. 175, em razão do disposto nos artigos 199 e 209 (CF: “Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. ... Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. ... Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada.”). ADPF 46/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Eros Grau, 3 e 5.8.2008. (ADPF-46) ADPF e Monopólio das Atividades Postais – 6 Ressaltou o Min. Eros Grau que o serviço postal é prestado pela ECT, empresa pública criada pelo Decreto-Lei 509/69, que foi recebido pela CF/88, a qual deve atuar em regime de exclusividade (em linguagem técnica, em situação de privilégio, e, em linguagem corrente, em regime de monopólio), estando o âmbito do serviço postal bem delineado nos artigos 70 e seguintes da Lei 6.538/78, também recebida pela CF/88. Por fim, julgando insuficiente a atuação subsidiária do Estado para solução dos conflitos da*



*realidade nacional, considerou que, vigentes os artigos 1º e 3º da CF, haver-se-ia de exigir um Estado forte e apto a garantir a todos uma existência digna, sendo incompatível com a Constituição a proposta de substituição do Estado pela sociedade civil. Nesta assentada, o Min. Carlos Britto apresentou esclarecimentos sobre seu voto, afirmando excluir do conceito de serviço postal apenas a entrega de encomendas e impressos. Concluiu, assim, pela improcedência do pedido. Quanto a essa parte, ficaram vencidos o Min. Marco Aurélio, relator, que julgava procedente o pleito e os Ministros Gilmar Mendes, Presidente, que reajustou o voto proferido na assentada anterior, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello, os quais o julgavam parcialmente procedente, para fixar a interpretação de que a prestação exclusiva pela União da atividade postal limitar-se-ia ao conceito de carta, cartão-postal e correspondência-agrupada, nos termos do art. 9º da Lei 6.538/78, não abrangendo a distribuição de boletos (v.g. boletos bancários, contas de água, telefone, luz), jornais, livros, periódicos ou outros tipos de encomendas ou impressos. O Tribunal, por unanimidade, ainda deu interpretação conforme ao art. 42 da Lei 6.538/78 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no art. 9º do referido diploma legal ( “Art. 9º - São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais: I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal; II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada; III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal. ... Art. 42º - Coletar, transportar, transmitir ou distribuir, sem observância das condições legais, objetos de qualquer natureza sujeitos ao monopólio da União, ainda que pagas as tarifas postais ou de telegramas. Pena: detenção, até dois meses, ou pagamento não excedente a dez dias-multa.”). ADPF 46/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Eros Grau, 3 e 5.8.2008. (ADPF-46) (grifamos)*

Assim, a questão econômica do regime de monopólio dos Correios não está afeta à gratuidade dos seus empregados e não encontra fundamento constitucional para a isenção praticada.





As duas isenções tratadas neste tópico (Oficiais de Justiça e Carteiros), não possuem base constitucional, nem fonte de custeio. Estas gratuidades deveriam ser controladas e não estimadas.

Estas devem ser suprimidas gradativamente ou efetivadas tratativas institucionais de modo a se cobrirem os custos do sistema, caso contrário serão sustentadas pelos passageiros pagantes somados aos subsídios, advindos dos cofres municipais.

Essas gratuidades, sem custeio e sem base constitucional, impactam a tarifa e merecem a sua supressão ou adequação com os órgãos de origem.

### **RECOMENDAÇÕES (item 2.12.):**

Assim, a questão econômica do regime de monopólio dos Correios não está afeta à gratuidade dos seus empregados e não encontra fundamento constitucional para a isenção praticada.

As duas isenções tratadas neste tópico (Oficiais de Justiça e Carteiros), não possuem base constitucional, nem fonte de custeio. Estas gratuidades deveriam ser controladas e não estimadas pela URBS.

Estas gratuidades devem ser suprimidas gradativamente ou efetivadas tratativas institucionais de modo a se cobrirem os custos do sistema, caso contrário serão sustentadas pelos passageiros pagantes somados aos subsídios, advindos dos cofres municipais.

Esta função cabe ao ente, para num prazo de doze meses efetivar as referidas tratativas e ajustes na tarifa.

Essas gratuidades, sem custeio e sem base constitucional, impactam a tarifa e merecem a sua supressão ou adequação com os órgãos de origem.

As gratuidades dos estudantes de segundo e terceiro graus devem possuir base constitucional. Haveria uma interpretação constitucional possível para conferir-lhes a gratuidade, embora num espaço hermenêutico ainda indefinido pela jurisprudência e doutrina.

Neste sentido, decorrido o prazo de doze meses, sem a adequação das gratuidades, é cabível a atual Diretoria da URBS solidariamente, a multa de 10% (dez por cento) do montante das gratuidades conferidas de forma ilegal nos termos do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, *verbis*:





*Art. 89. Ficarà sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.*

*§ 1º Considera-se lesão ao erário:*

*I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;*

*II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;*

*III – o recolhimento direto de encargos previdenciários e trabalhistas na hipótese de obra contratada por empreitada global;*

*IV – a perda de receita decorrente do não lançamento de tributos; do lançamento a menor; da emissão fraudulenta de guia de recolhimento; de concessão indevida de anistia, remissão, isenção; da não realização de atos administrativos tendentes à constituição e execução de crédito tributário ou não;*

*V – a não sustação, no prazo fixado pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IX do artigo 76 da Constituição Estadual, de ato irregular ou que implique em despesa ilegal;*

*VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.*

*§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano. (grifamos).*

Esta recomendação é cabível aos atuais agentes da Diretoria da URBS:

<b>RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:</b>
Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013
Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti -maio/2013;
Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;
<b>Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):</b>
Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Tabela 3 - Atuais Dirigentes URBS

## VI. As gratuidades em função do serviço no sistema:

### a) Empregados das Empresas de Transporte Coletivo e Fiscais da URBS;

As isenções, em decorrência do funcionamento do sistema, concedidas aos empregados das Empresas de Transporte Coletivo e aos Fiscais da URBS são em função do próprio trabalho exercido e não pela locomoção/utilização propriamente ditas:

#### ***Empregados das Empresas de Transporte Coletivo***

. Lei Municipal 7.643 de 29/04/91;

. Art. 26 Inciso VIII do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

#### ***Fiscais da URBS***

. Art. 19 Inciso V da Lei Municipal nº 7556 e 17/10/1990;

. Art. 26 Inciso V do Dec. Municipal nº 210 de 23/04/1991.

Frise-se que essas isenções não necessitam de indicação da fonte de custeio, pois existem em função do sistema.

### b) A Polícia Militar e a Guarda Municipal:

As gratuidades das Polícias Militares e Guardas Municipais fardados dizem respeito ao exercício de suas funções na sociedade para preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, respectivamente, conforme o art. 144, §§5º e 8º CF:



### *Policiais e Guardas Municipais - fardados*

#### **- Policiais Militares**

- . Lei Municipal 6892 de 10/09/86;
- . Dec. Municipal 531 de 12/09/86;
- . Art. 26 Inciso IX do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

#### **- Guardas Municipais**

- . Dec. Municipal 387 de 31/08/88;
- . Art. 26 Inciso IX do Dec. Municipal 210 de 23/04/91.

Assinale-se igualmente que essas isenções não necessitam de indicação da fonte de custeio, posto que os milicianos exercem o policiamento ostensivo.

### **2.13. A bilhetagem eletrônica (URBS – ICI – DATAPROM);**

#### **1. A terceirização e a quarteirização de atividade fim;**

Primeiramente é necessário se demonstrar que o dever de gerenciar e controlar a bilhetagem eletrônica é da URBS, conforme os contratos de concessão lavrados com as concessionárias, *verbis*:

#### *9.1 Constituem atribuições da CONCEDENTE:*

*9.1.1 Fixar itinerários e pontos de parada;*

*9.1.2 Fixar horários, frequência e frota de cada linha;*

*9.1.3 Determinar terminais de integração e sua operação;*

*9.1.4 Organizar, programar, controlar e fiscalizar o sistema;*

*9.1.5 Orçar e gerir receitas e despesas do sistema;*

*9.1.6 Implantar e extinguir linhas e extensões;*

*9.1.7 Contratar as empresas que executarão o serviço de transporte;*

**9.1.8 Gerenciar e controlar o processo da bilhetagem eletrônica, inclusive o vale transporte, o cartão transporte ou equivalente;**

**9.1.9 Definir, gerenciar e controlar sistemas de monitoramento eletrônico do transporte coletivo;**

*9.1.10 Estabelecer intercâmbio com entidades técnicas e acadêmicas;*

*9.1.11 Firmar convênios, consórcios, contratos ou acordos para integração com a Região Metropolitana de Curitiba, com o Estado ou individualmente com cada Município;*



- 9.1.12 Firmar, quando necessário, convênios com órgãos de segurança pública, com o objetivo de promover condições de segurança aos usuários, funcionários e à operação dos serviços;*
- 9.1.13 Estabelecer a metodologia de cálculo que define o custo quilômetro do sistema e a tarifa;*
- 9.1.14 Elaborar e fiscalizar a aplicação dos cálculos tarifários;*
- 9.1.15 Determinar local e procedimentos para inspeções veiculares, testes de fumaça, e captação de coordenadas do GPS dos veículos;*
- 9.1.16 Vistoriar os veículos, garagens, instalações e demais veículos da CONCESSIONÁRIA;*
- 9.1.17 Fixar e aplicar penalidades;*
- 9.1.18 Estabelecer as normas de operação;*
- 9.1.19 Implementar medidas efetivas no controle e atualização da metodologia tarifária, a partir da verificação dos custos, investimentos e outras despesas da CONCESSIONÁRIA;*
- 9.1.20 Proceder ao cadastramento do pessoal da CONCESSIONÁRIA, usuários e veículos do transporte coletivo, necessários para atender este Contrato ou outras legislações pertinentes;*
- 9.1.21 Definir a vida útil e padronizar as características dos veículos;*
- 9.1.22 Estimular o aumento da qualidade e da produtividade dos serviços e da preservação do meio ambiente;*
- 9.1.23 Implantar mecanismos permanentes de informação sobre os serviços prestados para facilitar o seu acesso aos usuários.*
- 9.1.24 Regulamentar e fiscalizar, permanentemente, a execução do contrato.*
- 9.1.25 Fornecer à CONCESSIONÁRIA as normas e os padrões técnicos a serem utilizados na execução do contrato.*
- 9.1.26 Zelar pela boa qualidade do serviço, bem como estimular sua eficiência, receber e apurar reclamações dos munícipes. (grifamos);*

Este dever é inafastável do poder concedente, tanto na via contratual quanto pelo dever legal.

Com efeito, houve o celebração de um contrato de gestão entre a URBS e o ICI. Assim caracterizou-se a terceirização dos serviços indelegáveis



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

da URBS. E, ato contínuo, o ICI quarteirizou os serviços da URBS para a empresa DATAPROM, sem licitação.

Em seguida, a URBS e a Prefeitura Municipal de Curitiba através do FUC lançaram o pregão eletrônico nº 013/2012 e foi contratada a empresa “Recours Tecnologia da Informação” para o gerenciamento do banco de dados da URBS, no valor de R\$ 510.000,00 (quinhentos e dez mil reais).

Essa terceirização e a consequente quarteirização de atividade fim (URBS – ICI – DATAPROM) configura burla à licitação e à legalidade, foi efetuada no valor de R\$ 32.327.280,00 (trinta e dois milhões, trezentos e vinte e sete mil e duzentos e oito reais).

Vejam-se os decisórios sobre o tema junto ao Tribunal de Contas da União:

*AC-0341-08/09-P Colegiado: Plenário Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES Processo: 008.960/2006-3 - Sumário: DENÚNCIA. SERPRO. EMPRESA PÚBLICA FEDERAL. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM. VIOLAÇÃO À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. DETERMINAÇÕES. 1. É inconstitucional a terceirização de atividades que integrem as atribuições finalísticas de Órgão ou Entidade da Administração Pública Federal, em razão da burla à exigência constitucional de admissão de servidores ou empregados mediante prévio concurso público. 2. É ilegal a obtenção de contratos com a Administração Pública Federal, mediante o excepcional permissivo de dispensa de licitação (art. 24, XVI, da Lei 8.666/93), para posterior subcontratação do seu objeto com a iniciativa privada. Assunto: Número do acórdão: 341 Ano do acórdão:2009 Número ata :08/2009 Data dou :09/03/2009 Dados materiais :Dados Materiais: Apenso: 015.069/2008-6.*

(...)

*Acórdão 124/2002 – Plenário Número Interno do Documento AC-0124-11/02-P Ementa: Representação formulada por unidade técnica do TCU. Indícios de irregularidades na Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça. Concorrência. Contratação de serviços de infra-estrutura de novas tecnologias, desenvolvimento, implantação, suporte e*



*operação de sistemas e tecnologias de informação. Edital com restrição à competitividade do certame. Índícios de direcionamento da licitação. Certame licitatório suspenso por decisão do TCU. Audiência dos responsáveis. Razões de justificativa acatadas parcialmente. Comprovação de vícios graves no edital. Conhecimento. Procedência. Multa. Determinação. Inscrição no CADIN após o trânsito em julgado. - Licitação. Exigência de quantidade mínima e ou certa de atestados para a comprovação da qualificação técnica. Considerações.Grupo/Classe/Colegiado(...) 21.2. Salienta que “temerária seria a Administração caso aceitasse qualquer tipo de empresa subcontratada pela licitante vencedora, ou várias empresas subcontratadas, caracterizando-se, em tal situação, uma “quarteirização” de serviços de informática.”. Afirma, ainda, que “os custos dos contratos, obviamente, (...) deveriam aumentar significativamente para financiar estes tipos de transações.”(...). (grifamos)*

Por meio do contrato de gestão celebrado entre a URBS e o ICI, a DATAPROM assumiu a bilhetagem do sistema de transportes coletivo da RIT.

Com efeito, não houve competitividade, numa primeira fase da licitação, com empresas concorrentes numa etapa de prova da qualidade no certame.

Não ocorreu ainda a possibilidade de discussão da técnica e do preço, sem indagação sobre a tecnologia que seria adquirida para a Administração Pública.

Também não houve a gestão da qualidade e dos custos dos serviços prestados.

Em síntese, esses procedimentos resultaram na ausência de comando do contrato pela URBS sobre a DATAPROM.





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

## 2. Repasses do ICI para a DATAPROM no valor de R\$ 5.260.235,41 (Cinco milhões, duzentos e sessenta mil, duzentos e trinta e cinco reais e quarenta e um centavos);

Ocorreram repasses de valores para o ICI, que por sua vez repassou diretamente à DATAPROM, R\$ 5.260.235,41 (cinco milhões, duzentos e sessenta mil, duzentos e trinta e cinco reais e quarenta e um centavos), (vide o anexo nº 17 – no período de 2009 a 2012:

idPes	Entidade	nr	nrE	Empen	dtEmpenho	DocCredor	Credor	Pagamento	Pagamentos C	Histórico Empenho
164008	INSTITUTO CURITI	2009	418	418/2009	16/03/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	2.150,00	2.644,73	REF. TERM IN. MESA (LEITOR E
164008	INSTITUTO CURITI	2009	165	165/2009	07/02/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	3.538,63	4.361,60	MANUTENÇÃO PREVENTIV AE
164008	INSTITUTO CURITI	2009	292	292/2009	14/02/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	210.096,04	258.957,41	REF. AJUSTES DE SOFTWARE D
164008	INSTITUTO CURITI	2009	357	357/2009	14/03/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	265,78	326,94	MANUTENÇÃO EQUIP. INFORI
164008	INSTITUTO CURITI	2009	484	484/2009	26/03/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	3.538,63	4.352,90	REF. SERV. DE MANUTENÇÃO
164008	INSTITUTO CURITI	2009	818	818/2009	09/05/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	7.077,56	8.624,04	SERV. DE MANUTENÇÃO PREV
164008	INSTITUTO CURITI	2009	1042	1042/2009	06/06/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	4.978,63	6.044,73	REF. MANUTENÇÃO PREVENT
164008	INSTITUTO CURITI	2009	1244	1244/2009	01/07/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	3.538,63	4.286,09	REF. MANUTENÇÃO PREVENT
164008	INSTITUTO CURITI	2009	1535	1535/2009	05/08/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	3.538,63	4.279,67	REF. SERVIÇOS DE MANUTENC
164008	INSTITUTO CURITI	2009	1850	1850/2009	12/09/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	15.980,00	19.280,17	PREST. DE SERVIÇOS
164008	INSTITUTO CURITI	2009	2445	2445/2009	05/12/2009 00:00	80590045000	DATAPROM E	255.074,67	304.513,30	REF. PREST. SERV. INFORMÁT
164008	INSTITUTO CURITI	2010	2500	2500/2010	15/11/2010 00:00	80590045000	DATAPROM E	182.542,59	207.061,47	REF. SERV. DE PROC. DE DADC
164008	INSTITUTO CURITI	2011	920	920/2011	26/05/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	2.492,17	2.708,62	REF. SERV. DE PROC. DE DADC
164008	INSTITUTO CURITI	2011	1753	1753/2011	09/09/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	152.263,79	163.501,86	SERV. DE PROC. DE DADOS
164008	INSTITUTO CURITI	2011	1779	1779/2011	09/09/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	50.000,00	53.690,33	SERV. DE PROC. DE DADOS
164008	INSTITUTO CURITI	2011	2038	2038/2011	06/10/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	50.000,00	53.460,38	SERV. DE PROC. DE DADOS
164008	INSTITUTO CURITI	2011	2324	2324/2011	02/11/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	50.000,00	53.183,83	SERV. DE PROC. DE DADOS
164008	INSTITUTO CURITI	2011	2559	2559/2011	17/12/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	50.000,00	52.919,30	REF. SERV. DE PROC. DE DADC
164008	INSTITUTO CURITI	2011	2723	2723/2011	26/12/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	475.759,47	503.537,14	SERV. DE PROC. DE DADOS
164008	INSTITUTO CURITI	2011	2777	2777/2011	30/12/2011 00:00	80590045000	DATAPROM E	50.000,00	52.919,30	SERV. DE PROC. DE DADOS
164008	INSTITUTO CURITI	2012	20	20/2012	06/02/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	475.759,47	498.490,33	REF. SERVIÇOS DE LOCAÇÃO D
164008	INSTITUTO CURITI	2012	767	767/2012	05/05/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	363.395,64	376.189,89	REF. LOCAÇÃO DE EQUIPAMEI
164008	INSTITUTO CURITI	2012	876	876/2012	26/05/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	525.759,47	544.270,15	REF. LOCAÇÃO DE EQUIPAMEI
164008	INSTITUTO CURITI	2012	1227	1227/2012	09/07/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	475.759,47	490.008,99	REF. LOCAÇÃO DE EQUIPAMEI
164008	INSTITUTO CURITI	2012	1419	1419/2012	08/08/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	363.395,64	372.751,52	REF. LOCAÇÃO DE EQUIPAMEI
164008	INSTITUTO CURITI	2012	1477	1477/2012	10/08/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	475.759,47	488.008,24	SERV. DE PROC. DE DADOS
164008	INSTITUTO CURITI	2012	2212	2212/2012	28/11/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	363.395,64	366.266,84	REF. LOCAÇÃO DE EQUIPAMEN
164008	INSTITUTO CURITI	2012	2400	2400/2012	29/12/2012 00:00	80590045000	DATAPROM E	363.595,64	363.595,64	LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS
									5.260.235,41	

Tabela 4 - Dados SIM-AM até 2012

## 3. Repasses do FUC para a DATAPROM no valor de R\$ 6.178.315,67 (Seis milhões, cento e setenta e oito mil, trezentos e quinze reais e sessenta e sete centavos);

E ainda ocorreram repasses (2010 a 2012) do FUC para a DATAPROM, diretamente:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

## Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

103093	FUNDO DE	2010	846 846/2010	03/02/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	307151,31	361137,59	REFERENTE FORNECI
103093	FUNDO DE	2010	1154 1154/2010	25/02/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	169000	198704,19	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	1640 1640/2010	25/03/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	143650	168024,97	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	1904 1904/2010	23/04/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	160550	186727,97	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	2117 2117/2010	25/05/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	160550	185928,41	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	2439 2439/2010	24/06/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	160550	185928,41	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	2701 2701/2010	23/07/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	169000	195694,62	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	2966 2966/2010	25/08/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	169000	195616,65	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	3605 3605/2010	24/09/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	169000	194740,65	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	4223 4223/2010	22/10/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	169000	193290,79	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	4723 4723/2010	25/11/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	15162	17198,54	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2010	5197 5197/2010	23/12/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	0	0	ERVIÇOS DE MANUTE
103093	FUNDO DE	2010	1521 1521/2010	10/03/2010 00:00	80590045000100	DATAPRO	0	0	REFERENTE FORNECI
103093	FUNDO DE	2011	2924 2924/2011	01/07/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	71027,38	76957,61	FORNECIMENTO DE M
103093	FUNDO DE	2011	286 286/2011	24/01/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	197406,29	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	852 852/2011	25/02/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	195839,54	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	1314 1314/2011	25/03/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	194304,58	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	1780 1780/2011	25/04/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	192819,79	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	2296 2296/2011	25/05/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	191917,52	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	2809 2809/2011	22/06/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	191630,19	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	3564 3564/2011	09/08/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	190618,97	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	3889 3889/2011	25/08/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	190618,97	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	4350 4350/2011	23/09/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	176581	189613,84	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	4920 4920/2011	25/10/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	195538,75	209071,53	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	5450 5450/2011	25/11/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	195538,75	207990	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	6011 6011/2011	27/12/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	0	0	SERVIÇOS DE MANUT
103093	FUNDO DE	2011	3470 3470/2011	02/08/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	62208,77	67154,29	REFERENTE PRESTAÇ
103093	FUNDO DE	2011	5131 5131/2011	07/11/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	28777,49	30609,94	PRESTAÇÃO DE SERV
103093	FUNDO DE	2011	5176 5176/2011	09/11/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	8994,5	9567,24	PRESTAÇÃO DE SERV
103093	FUNDO DE	2011	5446 5446/2011	25/11/2011 00:00	80590045000100	DATAPRO	0	0	PRESTAÇÃO DE SERV
103093	FUNDO DE	2012	4526 4526/2012	01/11/2012 00:00	80590045000100	DATAPRO	0	0	PRESTAÇÃO DE SERV
							R\$ 6.178.315,67		

Tabela 5 - Dados SIM-AM até 2012

Não há esclarecimentos sobre a que título foram feitos esses repasses do FUC diretamente para a DATAPROM, pois a quarteirização foi entre o ICI e a DATAPROM.

Além disto, o custo de manutenção de *hardware* e *software* já está inserido na tarifa de modo que os pagamentos deveriam ter sido feitos diretamente pelas empresas concessionárias.

Sobre essas despesas são fundamentais as justificativas da URBS e do ICI diante do volume considerável de recursos dispendidos, sem licitação, terceirizados e quarteirizados.

Em resposta à primeira pergunta do ofício de 25/07/2013 da Comissão de Auditoria a URBS afirmou textualmente:

*A contratação da empresa Dataprom para a manutenção de equipamentos e software, bem como, o respectivo pagamento*



é de incumbência das próprias empresas de ônibus.  
(grifamos)

Por esta resposta da URBS tem-se que pode haver uma triplicidade de pagamentos, do FUC, do ICI e das empresas concessionárias à DATAPROM.

#### **4. A questão da vulnerabilidade do sistema – Código Fonte;**

Com efeito, há o pleno comando da bilhetagem pela DATAPROM, pois não foram repassados os “códigos fontes” do *software* da bilhetagem e das catracas adquiridos. Somente a aquisição do código fonte permitiria o controle das versões dos sistemas e a auditoria nos códigos.

A URBS não adquiriu o código fonte da DATAPROM e quem intermediou essa oferta foi o ICI avaliando o custo em R\$ 4.027.000,00 (quatro milhões e vinte e sete mil reais), em 24/09/2009 (Anexo nº 4).

Assim, pode-se afirmar que a quarteirização promovida pela URBS produziu o monopólio e a exclusividade da DATAPROM na bilhetagem.

Esta conduta gerou a quase impossibilidade ou grande dificuldade de futura licitação da bilhetagem e do monitoramento do sistema, visto que os custos envolvidos para a troca das catracas da DATAPROM e o comando do sistema tornou-se único na RIT, independentemente do exaurimento temporal do contrato que foi quarteirizado.

A DATAPROM emite relatórios diários de movimentação e quantidade de passageiros transportados, fechados pelas empresas. E o setor financeiro da URBS faz um consolidado em arquivo Excel das informações. A URBS quando questionada sobre as razões pelas quais esse relatório consolidado não era emitido automaticamente informou que as demandas para aprimoramento do sistema foram ao enviadas ao ICI, mas não foram atendidas.

Este é mais um ponto relevante no sentido de que os procedimentos são passíveis de riscos.

A ausência de remessa e alimentação no SIT pelo ICI no site do TCEPR é outra irregularidade da não prestação de contas, pela ausência de quantificação dos repasses que foram lançados até o ano de 2012.



### 5. Jurisprudência do CADE quanto à infração à ordem econômica;

Na jurisprudência do CADE, tema similar infere o prejuízo à livre concorrência e o domínio de mercado, *verbis*:

*“08012.005610/2000-81      Averiguação      Preliminar:  
AVERIGUAÇÃO PRELIMINAR Nº 08012.005610/2000-81  
Representante: Viação Oliveira Torres. Advogados: Eduardo  
Arreguy Campos; Elizabete Martins Ribeiro e Pedro Etienne  
Arreguy Conrado Representada: Empresa Valadarense de  
Transporte Coletivo Advogados: Hudson Vinicius Monteiro  
Silva, Rodrigo Teixeira Veloso, Paulo Sérgio Santo André  
Relator: Conselheiro Luis Fernando Schuartz EMENTA:  
Averiguação Preliminar. Criação de dificuldades para o  
desenvolvimento de empresa concorrente. Alegação de  
prática de infração à ordem econômica com o objetivo de  
limitar e prejudicar a livre concorrência. Existência de  
indícios de infração. Decisão pela instauração de processo  
administrativo visando à investigação das condutas  
imputadas à Empresa Valadarense de Transporte Coletivo.  
“(grifamos)*

*(...)*

*“08012.008024/1998-49 Processo Administrativo - Lei  
8884/1994 Processo administrativo. Representante: SDE "ex  
officio". Representadas: TBA Informática e Microsoft  
Informática Ltda. Infrações de caráter continuado. Ausência  
de prescrição. Mercado relevante de produto: venda e  
licenciamento de softwares e prestação de serviços de  
informática à administração pública federal. Mercado  
relevante geográfico: nacional. Análise estrutural do  
mercado: alta concentração e elevadas barreiras à entrada.  
Existência de restrição territorial que levou à concessão de  
exclusividade para o atendimento da Administração Pública  
Federal. Critérios estabelecidos ex post e observados de  
modo discriminatório e estendidos a todo o território  
nacional. Ocorrência de duplo monopólio. Inexistência das  
eficiências alegadas. Abuso de posição dominante e  
restrição vertical de caráter anticoncorrencial. Obtenção de  
vantagem em concorrência pública: inexigibilidade de  
licitação. Limitação ao acesso de empresas ao mercado.  
Configurada infração contra a ordem econômica.  
Condenação das representadas como incursas nos incisos I e  
IV do artigo 20 c/c incisos IV e VIII do artigo 21 da Lei*



8.884/94. Imposição de multa nos termos do artigo 23 da Lei 8.884/94. Imposição de penas previstas no art. 24 da citada lei.” (grifamos)

### 6. A Jurisprudência junto ao TCU e a Declaração de inidoneidade da empresa DATAPROM;

Algumas representações em desfavor da DATAPROM junto ao Egrégio TCU e os fundamentos de procedência em situações similares:

*Acórdão 1580/2005 - Primeira Câmara AC-1580-25/05-1*  
*Ementa: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM PREGÃO. DETERMINAÇÃO. Considera-se parcialmente procedente representação para determinar ao órgão que não se utilize do resultado de licitação deserta para efetuar dispensa de licitação; em próximas licitações, não utilize a modalidade denominada pregão para a aquisição de bens de informática não produzidos no Brasil; e justifique a inclusão de cláusulas editalícias, demonstrando que a exigência é necessária, de forma que não constitua restrição ao caráter competitivo do certame. Grupo/Classe/Colegiado Grupo I / Classe VI / Primeira Câmara Processo 019.373/2004-0*  
*Natureza Representação Entidade Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT Interessados*  
*Interessado: Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda.*  
*Sumário Representação formulada com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93. Supostas falhas na condução de pregão. Conhecimento. Realização da licitação sem acudirem interessados. Procedência parcial Determinação. Ciência à representante.(grifamos)*

No âmbito também do TCU segue a Declaração de inidoneidade da DATAPROM:

*Acórdão VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Advocacia-Geral da União, acerca de supostas irregularidades ocorridas na condução da Tomada de Preços n. 005/2007 pelo Município de Palmas/TO. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, conhecer desta Representação, para, no*





mérito, considerá-la parcialmente procedente; 9.2. aplicar ao Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, CPF 648.107.040-68, a multa do art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; 9.3. nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida a que se refere o subitem anterior, caso não atendida a notificação; 9.4. com fundamento no art. 60 da Lei n. 8.443/1992, declarar o Sr. Melquisedeque Correa, CPF 689.713.201-25, e as Sras. Silmara Previdi Olandoski, CPF 429.140.359-34, e Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo, CPF 320.913.709-91, inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 05 (cinco) anos, a contar da data de publicação deste Acórdão; **9.5. declarar a inidoneidade da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., CNPJ 80.590.045/0001-00, para licitar com a Administração Pública Federal pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992;** 9.6. determinar ao Município de Palmas/TO que nas próximas licitações e contratos delas decorrentes custeados com recursos federais: 9.6.1. designe formalmente o representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução de avenças, bem como o seu substituto se for o caso, nos termos do disposto no art. 67, caput, da Lei n. 8.666/1993; **9.6.2. somente admita a subcontratação parcial da obra, serviço ou fornecimento quando prevista no edital e no contrato, estando neles estabelecidos os limites admissíveis, em cada caso, pela Administração, nos termos do art. 72 da Lei n. 8.666/1993;** **9.6.3. não permita a participação, direta ou indiretamente, na licitação ou na execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários, do autor do projeto básico ou executivo seja pessoa física seja jurídica, conforme vedação expressa do art. 9º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;** 9.6.4. não exija comprovação de que o empregado possua vínculo empregatício com a empresa licitante na fase de habilitação por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social assinada, bastando para tanto a existência de contrato de





*prestação de serviços, nos termos dos Acórdãos ns. 597/2007 e 1.843, ambos do Plenário; 9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o sustentam, à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com vistas a subsidiar a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pelo Ministério Público Federal (Processo n. 0004999-46.2011.4.01.4300); 9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, após o seu trânsito em julgado, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf; 9.9. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe ao Tribunal acerca das medidas adotadas com vistas ao cumprimento do subitem 9.8 retro; 9.10. arquivar estes autos Quorum 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes. 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator). 13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho Publicação Ata 28/2013 – Plenário Sessão 31/07/2013 Dou vide data do DOU na ATA 28 - Plenário, de 31/07/2013 Referências (HTML)Documento(s):judoc/Acord/20130802/AC\_1975\_28\_13\_P.doc (grifamos)*

### **7. Algumas denúncias recentes sobre a DATAPROM;**

Na cidade de São Luís, estado do Maranhão, está em fase de apuração a bilhetagem da empresa DATAPROM:

*Assembleia debate sobre sistema de bilhetagem eletrônica dos ônibus. A Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Assembleia Legislativa promoveu, na manhã desta sexta-feira (18), na Sala de Comissões da Casa, uma audiência pública sobre o sistema de bilhetagem eletrônica do transporte público de São Luís. O Ministério Público, por intermédio de sua promotoria de defesa do consumidor,*



provocou a realização do evento. O presidente da CDH, deputado Bira do Pindaré (PT) foi o autor do requerimento que possibilitou o debate. Além do autor da proposta, estiveram presentes: a promotora Lítia Cavalcanti; o gerente do Procon-MA Kleber Moreira; Abel Jr, do MEI; João Victor, da UMES; Victor Fontenelle, do Conselho Estadual de Juventude; o representante do DCE da Uema, Sandro Henrique; o presidente do SET, José Luís Medeiros – dono da empresa Taguatur. **A Dataprom (empresa terceirizada contratada pela prefeitura de São Luís) e a SMTT foram convidadas e não compareceram.** A audiência foi motivada pela crise do sistema de bilhetagem dos ônibus coletivos da capital no mês de março. **Uma pane no sistema de gerenciamento da empresa Dataprom deixou os usuários sem poder carregar seus cartões de transporte. Os estudantes tiveram que utilizar o antigo sistema de vale-transporte e/ou passe-escolar. De acordo com o presidente do SET, desde 2006, quando o sistema de bilhetagem eletrônico foi implantado, até hoje houve um crescimento de 50% no número de usuários.** A promotora Lítia Cavalcanti afirmou que as paralisações do sistema de bilhetagem eletrônica podem ter sido propositais, em retaliação aos atrasos de pagamento da prefeitura. Ela disse ainda que, no ano de 2010, o Ministério Público entrou com uma ação para que houvesse um processo de licitação na contratação de empresas de gerenciamento do Sistema de bilhetagem eletrônica. O Contrato com a Dataprom 2006 – 2010 falava sobre a aquisição e manutenção de equipamentos. Após os problemas de março, o MP entrou com outra ação civil pública por danos morais contra a Dataprom. Atendendo as reivindicações e sugestões dos estudantes presentes ao evento, o deputado Bira apresentou os encaminhamentos da audiência pública. O parlamentar se comprometeu em requer à Prefeitura de São Luís esclarecimentos sobre a paralisação do sistema de bilhetagem; cobrar o cumprimento da Lei da meia-passagem, independente da bilhetagem eletrônica; cobrar a redução dos valores de recarga dos cartões pela internet de R\$ 50 para R\$ 5; cobrar a descentralização dos postos de recarga de créditos e exigir que os postos de recarga funcionem das 06h às 18h. O MP anunciou que entrará com uma ação criminal e indenizatória por causa da paralisação e o movimento estudantil se comprometeu em pedir e mobilizar uma nova audiência pública sobre toda problemática do transporte



público de São Luís. Fonte:  
<http://www.jornalpequeno.com.br/2012/5/18/assembleia-debate-sobre-sistema-de-bilhetagem-eletronica-dos-onibus-197755.htm> (grifamos)

Outras reportagens de âmbito nacional:

*“EMPRESAS DA ‘MÁFIA’ DOS RADARES E BARREIRAS ELETRÔNICAS NA PREFEITURA DE SÃO LUÍS* Duas das quatro empresas mostradas na reportagem a “Máfia das multas e lombadas eletrônicas fatura R\$ 2 bi por ano”, no programa *Fantástico* (domingo, dia 13, [http://www.youtube.com/watch?v=\\_vxs\\_FHnR-8](http://www.youtube.com/watch?v=_vxs_FHnR-8)) e ontem, dia 14, no *Jornal Nacional*, ambos da Rede Globo, tem contrato ou já trabalharam para a Prefeitura de São Luís. São elas: Dataprom e Perkons. A reportagem mostrou um encontro do repórter Giovani Grizotti, com Alexandre Matschinke, vendedor da Dataprom, que revela uma cena de corrupção explícita. “Se tu me ‘der’ abertura para eu ir lá e montar o teu projeto inteiro, ‘você’ vai me falar: ‘Eu quero 15%, eu quero 10%’. Eu coloco isso no valor”, diz Alexandre Matschinke. **A empresa Dataprom é quem fornece os serviços de Bilhetagem Eletrônica para a Prefeitura de São Luis, contratada numa licitação sob suspeita** na gestão de Canindé Barros, na então Secretaria Municipal de Transportes Urbanos (Semtur, hoje SMTT). Quando da elaboração do edital da concorrência ocorreram várias impugnações, pois havia indícios que a especificação do equipamento foi direcionado para a Dataprom. Na audiência de abertura dos documentos de habilitação e propostas nenhuma outra empresa compareceu, pois sabiam que estava direcionada a licitação. **Os valores praticados à época estavam muito superiores a das demais concorrentes. Tanto que hoje um validador – equipamento que faz a leitura dos cartões instalado na catraca dos ônibus – que foi comprado por R\$ 12.000,00, custa R\$ 4.000,00.** A licitação da Bilhetagem eletrônica custou aos cofres municipais R\$ 20 milhões. Também mostrada na reportagem a empresa Perkons foi que instalou as barreiras eletrônicas – sem licitação – na administração de Pádua Nazareno, na Semtur. A Perkons tinha um contrato com o Detran-MA, que foi subrogado pela prefeitura. Atualmente, os serviços de barreiras eletrônicas são realizados pela EIT, e os dos



*fotosensores (pardais nos semáforos) pela empresa Fotosensores Tecnologia Eletrônica, contratos assinados pelo ex-secretário Canindé Barros. Desde o início do governo João Castelo, a empresa Consladel oferece serviços de barreiras eletrônicas e radares, mas ainda não foi contratada.*

*(Fonte: <http://www.nacionalconsultoria.net/noticias-nacional/139-assembleia-debate-sobre-sistema-de-bilhetagem-eletronica-dos-onibus> Identificação ) “*

*(...)*

**Ministério Público vai investigar Consladel e Dataprom no Amazonas** 17 Mar 2011 . 06:33 h . Redação . [portal@d24am.com](mailto:portal@d24am.com) As duas empresas foram citadas em uma reportagem do ‘Fantástico’ em que aparecem envolvidas em um esquema de corrupção com licitações fraudulentas e recebimento de propina. Manaus - O Ministério Público do Estado (MP-AM) informou, ontem, que vai investigar as empresas Consladel Construtora e Laços Detentores e Dataprom SmartCards, responsáveis por prestar serviços ao sistema viário de Manaus. As duas empresas foram citadas em uma reportagem do ‘Fantástico’ em que aparecem envolvidas em um esquema de corrupção com licitações fraudulentas e recebimento de propina de diversas prefeituras brasileiras. Atualmente, a Consladel possui um contrato de R\$ 90 milhões com o município de Manaus para a implantação e manutenção dos radares que fiscalizam irregularidades no trânsito. A empresa também doou dinheiro para a campanha do prefeito de Manaus, Amazonino Mendes (PTB), em 2008, no valor de R\$ 75 mil. No ano seguinte à disputa, em 2009, a Consladeu venceu licitações da Prefeitura de Manaus. A Dataprom é responsável pelo sistema de bilhetagem eletrônica do cartão ‘PassaFácil’ e cartão ‘Cidadão’ do sistema de transporte coletivo da cidade, desde maio de 2006, na administração do ex-prefeito Serafim Corrêa (PSB). A empresa foi contratada pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Amazonas (Sinetram) para instalar validadores de passagens de ônibus e para fazer o controle de passageiros. Em seu site oficial ([www.mp.am.gov.br](http://www.mp.am.gov.br)), o Ministério Público do Estado informa que “vai investigar as empresas que prestam serviços ao sistema viário de Manaus e que são acusadas de fazer parte de uma organização criminosa com atuação na chamada ‘indústria da multa’ e também na exploração das lombadas eletrônicas”. A

*investigação ficará sob a responsabilidade da Coordenação do Centro de Apoio Operacional de Inteligência, Investigação e Combate ao Crime-Organizado (CAO-CRIMO), administrada pelo promotor de Justiça João Bosco Valente. Ele prometeu falar, hoje, sobre o assunto, segundo a assessoria de imprensa do MPE. No site do MPE consta ainda a informação de que as empresas “são acusadas de terem financiado a campanha política do prefeito Amazonino Mendes em troca de vencerem a concorrência pública para a prestação de serviços de sinalização e operação do sistema de fiscalização eletrônica da cidade de Manaus e do sistema de bilhetagem eletrônica (o PassaFácil)”. Direcionado. A reportagem do ‘Fantástico’ informou também que a Dataprom e a Consladel combinavam com representantes de prefeituras do País para fazer editais direcionados e com isso terem condições de vencer licitações com maior facilidade que as outras empresas. Em janeiro do ano passado, o ex-vereador Marcelo Ramos (PSB), atual deputado estadual, acusou a Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seminf) de elaborar um edital direcionado para a Consladel. O Edital 009/2009 definia um valor inicial de R\$ 92.217.042,26 para serviços relacionados ao trânsito. (Fonte: <http://www.d24am.com/noticias/politica/ministerio-publico-vai-investigar-consladel-e-dataprom-no-amazonas/19488>) (grifamos);*

Evidentemente, não se pode concluir *in totum* que a empresa DATAPROM é autora dos referidos delitos, sem antes haver condenação penal. A juntada dessas notícias no presente relatório tem o fito de apenas ilustrar o conjunto de suspeitas atribuídas à DATAPROM sem com isto inferir conclusões.

### **8. A vulnerabilidade da segurança na bilhetagem eletrônica e sua auditoragem;**

A ausência da URBS na gestão na bilhetagem é de tal monta que nem mesmo o contrato ICI com a DATAPROM a URBS possui, não obstante, tenham havidos repasses de valores vultosos (item 2 e 3) na quarteirização efetivada entre a URBS- ICI e entre o ICI-DATAPROM.

Foi realizada uma análise de vulnerabilidade na bilhetagem pela empresa MSDEVELOP, em 60 (sessenta) horas de trabalho, durante o período de 30/01/2012 a 03/02/2012 (anexo nº 04 – questão nº 01 – Ofício nº 5).





A referida MSDEVELOP analisou e teve acesso a dois servidores, não detalhando quais foram estes servidores analisados e nem quantos servidores existem no sistema. Ademais esta informação foi contraditória nas entrevistas da presente auditoria. Alguns funcionários da URBS afirmaram que são três servidores (ICI e DATAPROM e CONCESSIONÁRIAS); outros afirmaram a existência de um apenas (ICI); outros ainda de dois servidores (ICI e DATAPROM), o que demonstra o desconhecimento técnico da URBS sobre o sistema de bilhetagem, da gestão e do controle.

A MSDEVELOP assinalou que o acesso físico ao banco de dados do ICI é monitorado (não há participação da URBS neste controle e na gestão da bilhetagem).

Concluiu que há “**brechas**” tais como:

*“- Acesso dentro da rede: a URBS e alguns outros órgãos estão na mesma rede do ICI, todos ligados por meio de uma fibra e com acesso direto ao servidor (...);*

*- Existe a possibilidade de um acesso remoto aos servidores de aplicação ou servidores destinados a conexão remota(...)” (grifamos)*

A referida auditoria detectou vulnerabilidade da estrutura dos servidores, dentre eles, a ausência de redundância de placas de rede.

Detectou igualmente a vulnerabilidade dos dados: ausência de redundância do *controlfile*; serviços iniciados, parados e alterados sem necessidade de uma senha; não existe auditoria de banco, as trilhas de auditoria estão desabilitadas; localmente no servidor não existe a proteção para acesso direto como “*conn/ as sysdba*”, podendo assim qualquer um que esteja conectado via terminal, acessar o banco com permissão total;

Quanto às considerações aplicação e servidores de aplicação detectou o seguinte: não existe documentação alguma do sistema, quanto à sua estrutura, tanto lógica quanto física; como dito anteriormente é necessário um mapeamento das funcionalidades da aplicação visando descobrir possíveis portas de acesso ao servidor de banco e por consequência a manipulação não autorizada de dados; (...) as informações referentes ao processo não são gravadas ou não estão visíveis já que sistema não está devidamente documentado; os usuários de sistema na verdade são apenas registros de uma





tabela do sistema, e a regra de criação da senha deste se resume a ter apenas 6 dígitos, sem qualquer validação sobre isto.

Em resumo não há e nem houve o mapeamento das pessoas que têm acesso aos sistemas da bilhetagem. Este item não foi elaborado ou aprofundado pela empresa da auditoria, que não obstante, apontou esta relevante deficiência.

O apontamento mais relevante é: “o fornecedor por diversas vezes acessa a base de dados e faz ajustes que foram ou não solicitados, sem oficialmente responder o que foi feito, como ficou sabendo do problema e o motivo do problema.”

O relatório de auditoria no sistema da bilhetagem apontou doze “problemas” que precisavam “ser trabalhados”, e sete sugestões técnicas detalhadas, das quais não há notícia de soluções de controle e aprimoramento.

Quanto ao contrato ICI-DATAPROM, quando requerido pela comissão de auditoria, a URBS afirmou que não possui cópia e nem o forneceu quando solicitada (pedidos verbal na reunião matutina e por escrito no Ofício nº 5 de 25/07/2013).

Este item deve ser aprofundado na instrução processual do presente relatório.

O contrato da bilhetagem entre o ICI e a DATAPROM foi de R\$ 32.327.280,00 (trinta e dois milhões, trezentos e vinte e sete mil e duzentos e oitenta reais) e isto somado aos problemas técnicos de vulnerabilidade encontrados pela empresa MSDEVELOP demonstram a ineficiência e a grave ausência de confiabilidade no banco de dados da bilhetagem.

Analisando algumas tabelas de *log*, o que é possível ser constatado é que a aplicação não possui um log rico em informações, se restringindo apenas a gravar tipo de operação realizada, usuário e data/hora, como por exemplo: Usuário XYZ no dia 03/02/2012 fez um *login* no sistema ou um *logout*, ou então uma abertura de caixa. As informações referentes ao processo não são gravadas ou não estão visíveis já que o sistema não está devidamente documentado.

Em síntese: o fornecedor é proprietário do banco de dados, faz o que quer, quando quer, não presta contas sobre o que foi feito, sem controle algum e para complicar, o que foi feito não fica *gravado* em um Log do banco de dados.



Assim o banco de dados da bilhetagem que administra por dia cerca de R\$ 2.740.283,63 (Dois milhões, setecentos e quarenta mil, duzentos e oitenta e três reais e sessenta e três centavos) não possui confiabilidade e é vulnerável (Dados do dia 24/07/2013, fornecidos pela Diretoria Financeira da URBS – anexo nº 23).

O fato de a URBS não ser proprietária do código fonte não permite auditar o funcionamento do sistema da bilhetagem. Assim, a DATAPROM que é responsável pelo algoritmo de funcionamento tem acesso irrestrito aos dados de produção.

Essas recentes conclusões da auditoria de dados demonstram a ausência da gestão e do controle da URBS na bilhetagem.

Em resumo: a bilhetagem não foi licitada, houve a terceirização e quarteirização, a URBS não participa da gestão e do controle dos ingressos, pois a finalização das catracas é feita ao final da jornada dos ônibus e terminais e o sistema possui um alto grau de vulnerabilidade.

Neste quadro é recomendável a elaboração de uma nova auditoria de Governança de TI e uma Auditoria de Dados cumulada, a curto prazo, com a rescisão contratual do atual contrato de bilhetagem. Assim é premente a licitação e o controle absoluto do órgão gestor e controlador sobre a bilhetagem.

Outro detalhe relevante é que a bilhetagem operada com passagens e não em quantitativos financeiros inflaciona os custos da planilha quando do aumento/reajuste da tarifa (*vide* item “Venda antecipada de passagens: aspecto econômico”). Este sistema também desconsidera a tarifa diferenciada da tarifa domingueira, circular centro e linha turismo.

Basta verificar a vulnerabilidade do sistema para quedar o argumento da necessidade da manutenção do sistema atual e da continuidade da empresa DATAPROM, sob o fundamento de que haveria a possibilidade de colapso da bilhetagem, ou ausência de alternativas, na hipótese da sua saída (aliás, episódio similar e recente na cidade de São Luis, estado do Maranhão está sob investigação – *vide* o subitem 7 do item 2.13 deste relatório).

O CCO – Centro de Controle Operacional de Trânsito e Tráfego está sendo fiscalizado pela Comissão de Auditoria da COPA, razão pela qual não adentraremos neste item quanto a sua integração na bilhetagem.



Como a DATAPROM é detentora dos sistemas, a licitação da manutenção, em elevado grau de possibilidade, seria vencida por esta, numa eventual licitação.

Houve assim a ausência da apropriação tecnológica pelo poder público do acervo que foi remunerado pela URBS e pela tarifa. Não se pode afirmar que houve uma orquestração para a continuidade da DATAPROM e o seu predomínio no sistema da bilhetagem, mas há elementos que corroboram para essa assertiva, considerando, fundamentalmente, a ausência de licitação *ab initio* e a quarteirização havida pela triangulação da URBS – ICI – DATAPROM.

Em síntese, não foi ajustada cláusula de transferência de capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica. Assim o sistema da bilhetagem torna-se totalmente dependente da DATAPROM. Os efeitos da terceirização e quarteirização e da ausência da licitação, a ausência de controle e gestão geraram esta situação de aprisionamento em sistemas vulneráveis e de baixa confiabilidade.

*Grosso modo* haveria soluções para se mitigar a questão: primeiro, aferir o custo do aproveitamento da plataforma de infraestrutura existente e a aquisição/desenvolvimento de um novo sistema informatizado de bilhetagem; segundo, a aquisição do código fonte e com engenharia reversa, a adequação e validação do código fonte às demandas e reais necessidades do sistema de bilhetagem; terceiro, abandonar gradativamente este sistema quarteirizado, de elevado custo e implantar um novo sistema totalmente licitado, testado, seguro, com altíssimo grau de confiabilidade, e pleno controle do ente concedente (que não pode terceirizar atividade fim).

O fato de a URBS, placidamente, deixar o contrato entre ICI-DATAPROM (quarteirizado) transcorrer *in albis* e se exaurir em agosto de 2013, para apresentar soluções emergenciais, sem discussões aprofundadas, consumando o contrato entre o ICI-DATAPROM, não demonstra igualmente o controle, o planejamento administrativo e gestão dos contratos nos quais a URBS deveria exercer sua atividade fim.

### **RECOMENDAÇÕES (item 2.13):**

#### **1) Para a atual administração:**



Recomenda-se que a atual Administração tome as providências acima descritas com o processo de licitação, sem direcionamento futuro para a empresa DATAPROM, no prazo de seis meses, sob pena de à atual Diretoria da URBS, solidariamente, seja imposta a multa de 10% (dez por cento) do montante dos custos mensais com a bilhetagem, mês a mês, enquanto permanecer a conduta de não licitar (após decorrido o prazo de seis meses), nos termos do inciso V do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, *verbis*:

*Art. 89. Ficarà sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.*

*§ 1º Considera-se lesão ao erário:*

*I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;*

*II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;*

*III – o recolhimento direto de encargos previdenciários e trabalhistas na hipótese de obra contratada por empreitada global;*

*IV – a perda de receita decorrente do não lançamento de tributos; do lançamento a menor; da emissão fraudulenta de guia de recolhimento; de concessão indevida de anistia, remissão, isenção; da não realização de atos administrativos tendentes à constituição e execução de crédito tributário ou não;*

*V – a não sustação, no prazo fixado pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IX do artigo 76 da Constituição Estadual, de ato irregular ou que implique em despesa ilegal;*

*VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.*

*§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano. (grifamos).*



Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

**RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013  
Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;  
Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;  
Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);  
Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);  
Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

## 2) Imputações à Diretoria à época dos fatos:

Recomenda-se a imposição de multa aos gestores à época e aos membros da comissão de licitação (não informados pela URBS – deverão ser informados na fase de instrução processual) que deixaram de licitar a bilhetagem e a terceirização para o ICI e indiretamente a quarteirizaram para a empresa DATAPROM, decorrendo, portanto a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do inciso IV, alínea *d* do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$ 1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*



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

Os gestores à época são os seguintes (anexo 14):

*RELAÇÃO DIRETORIA da URBS - período 2010:*  
*Presidência: Marcos Valente Isfer (janeiro/2010 a janeiro/2013)*  
*Diretoria Administrativa e Financeira: Edmundo Rodrigues da Veiga Neto (janeiro/2010 a junho/2013)*  
*Diretoria de Transporte: Fernando Eugênio Ghignone (janeiro/2010 a janeiro/2011);*  
*Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento: Rubens de Camargo Penteado (janeiro/2010 a janeiro/2011)*  
*Diretoria de Urbanização (não informado pela URBS – deverá informar na instrução processual)*  
*Diretoria Jurídica: Marilena Indira Winter (janeiro/2010 a janeiro/2012);*  
*Diretoria de Trânsito: Rosângela Maria Battistella (janeiro/2010 a outubro/2011);*

### 2.14. Receitas derivadas com publicidade;



Figura 2 - Fotografia efetivada pela Comissão no dia 28/08/2013





Não foi possível efetuar o levantamento completo de todas as mídias, em pontos de ônibus, terminais, vidros traseiros, propaganda em *outdoors*. A própria Diretoria da URBS atesta o desconhecimento sobre este tema de forma a não saber quais mídias estão instaladas no sistema da RIT (áudio da CPI do Transporte Coletivo na Câmara Municipal de Curitiba do dia 22/08/2013).

Este item deve ser esclarecido de forma integral no decorrer da instrução processual da presente auditoria.

Por exemplo, a Secretaria Municipal de Administração lançou o edital de concorrência nº 003/2012 (26/01/21):

*AUTORIZAÇÃO PARA LICITAR Nº 10017/2011 PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 01-139297/2011 O Município de Curitiba comunica aos interessados, que fará realizar CONCORRÊNCIA, cujo Edital assim se resume. OBJETO: Outorga de concessão para exploração de serviços de Potencial de Mídia (mídia embarcada e mídia não embarcada), na Rede Integrada de Transportes do Município de Curitiba – RIT, especificamente nos ônibus e nos terminais urbanos, conforme especificações contidas nos anexos, partes integrantes deste Edital, à disposição no site da Prefeitura Municipal de Curitiba. (grifamos)*

O resultado foi o seguinte da licitação:

*“CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 003/2012 OBJETO: Outorga de concessão para exploração de serviços de Potencial de Mídia (mídia embarcada e mídia não embarcada), na Rede Integrada de Transportes do Município de Curitiba – RIT, especificamente nos ônibus e nos terminais urbanos. CRITÉRIO DE JULGAMENTO: Maior oferta. A Comissão torna público a quem interessar possa que após análise e julgamento da proposta e da habilitação, foi considerada vencedora a empresa abaixo, na Concorrência nº 003/2012 MIDIAPLAN SERVIÇOS DE MÍDIA OUT OF HOME LTDA. Oferta 54,35% TOTAL GERAL ESTIMADO DO INVESTIMENTO PARA A CONCORRÊNCIA Nº 003/2012 PELO PERÍODO DE 15*



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

*(QUINZE) ANOS - R\$ 54.935.000,00. Para cumprir as formalidades legais, o resultado final será disponibilizado no site da Prefeitura Municipal de Curitiba e publicado no Diário Oficial do Município. CEL, em 08 de maio de 2012. (grifamos)”*

Esta contratação foi precedida por teste de cinco empresas de mídia, durante 60 (sessenta) dias:

**Cinco empresas disputam sistema de tevê nos ônibus de Curitiba 15/08/2011** 15:16 Rogerio Waldrigues Galindo  
*Cinco empresas estão na disputa prévia pelo sistema de mídia embarcada que funcionará dentro dos ônibus de Curitiba. O sistema contará com aparelhos de televisão que mostrarão notícias, serviços e publicidade aos passageiros. Divulgação/Prefeitura de Curitiba Teste de tevê em ônibus: de olho no preço da tarifa. A ideia é baixar o custo do sistema com a verba de publicidade. E, com isso, poder cobrar menos dos passageiros. O que poderia, em tese, até mesmo ajudar na reeleição de Luciano Ducci (PSB). As cinco empresas que estão testando os seus sistemas nos ônibus, atualmente são: Elemídia, Exatta, Midiaplan, BusTV e Grupo digital. Os testes duram 60 dias. Depois disso, a prefeitura deve escolher uma das tecnologias e abrir licitação. (Fonte: <http://www.jornaldelondrina.com.br/online/conteudo.phtml?id=1158278>) (grifamos)*

Houve inclusive notícia na mídia de que a licitação seria promovida pela URBS, contudo quem lançou o edital foi a Secretaria Municipal de Administração:

**“Em teste, TV nos ônibus de Curitiba é aprovada por passageiros. Sexta-feira, 12 de agosto de 2011** (...) Os equipamentos, que usam diferentes tecnologias, são parte de projetos piloto que estão sendo avaliados pela Urbs. Eles vão ficar nos ônibus durante 60 dias e, a partir da definição da tecnologia a ser adotada, **a Urbs vai lançar edital de licitação para implantação da chamada mídia embarcada no sistema de transporte de Curitiba.**  
<http://meutransporte.blogspot.com.br/2011/08/em-teste-tv-nos-onibus-de-curitiba-e.html>” (grifamos)



Com efeito, qualquer receita derivada deve integrar a composição da tarifa em favor dos usuários, nos termos do art. 8º da Lei nº 12.587 de 03/01/2012, com vigência anterior à licitação, que prevê:

*Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:*

*I - promoção da equidade no acesso aos serviços;*

*II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;*

*III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano;*

*IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços; (...) (grifamos)*

*(...)*

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços **somado à receita oriunda de outras fontes de custeio**, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

*(...)*

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

**I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário**; (...) (Grifamos);

A Lei nº 12.587/12 no seu art. 8º reforça esta exigência legal, inclusive fazendo-se com que esta mídia também dê transparência ao próprio sistema:

*Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:*



(...)

**IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;**

(...)

**VI - modicidade da tarifa para o usuário;**

(...)

**IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.** (grifamos)

O inciso IX do art. 8º da Lei nº 12.587/12 impõe ao edital da licitação a delimitação de publicidade dos parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo. Em resumo, na licitação da publicidade embarcada ou não embarcada deve constar cláusula que contemple a oportunidade da publicidade dos parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

Assim o poder público não poderia arcar com a publicidade de exigência legal, numa licitação na qual o objeto foi a publicidade no próprio transporte coletivo.

Some-se a isto que no âmbito da legislação local há o Decreto Municipal nº 1.356/08 (com vigência anterior à licitação) e suas posteriores alterações que prevê no art. 54 o seguinte:

**Art. 54 Considera-se receita do sistema de transporte coletivo:**

*I - a tarifa cobrada dos usuários;*

*II - recursos repassados pela União, Estado e Município, a título de serviços, desoneração de custos e subsídios;*

*III - recursos repassados pelos Municípios Metropolitanos integrantes do sistema, a título de serviços, desoneração de custos e subsídios;*

**IV - recursos provenientes da exploração publicitária;**

*V - recursos provenientes da cobertura das isenções tarifárias;*

*VI - recursos decorrentes de convênios e/ou programas de investimentos na RIT (Rede Integrada de Transporte);*

*VII - outras receitas correlatas ao sistema de transporte coletivo.*

**Parágrafo Único - Da receita total do sistema de transporte coletivo serão repassados às contratadas os valores**



*equivalentes à tarifa técnica multiplicada pelo número de usuários pagantes equivalentes do sistema. Eventuais saldos de arrecadação comporão o FUC - Fundo de Urbanização de Curitiba, e deverão ser utilizados exclusivamente na manutenção do equilíbrio econômico financeiro dos contratos.* (grifamos);

Por conseguinte, a ausência do repasse da receita derivada com publicidade recebida pelo Município de Curitiba não pode deixar de compor o cálculo da tarifa.

Descaracteriza-se o subsídio municipal pelo fato de que há receita derivada do transporte coletivo (publicidade) que não compõe a tarifa.

Este item igualmente denota a ausência de gestão da URBS quanto à publicidade e à desconformidade legal desta situação fática.

Com efeito, todas as outorgas e os ganhos mensais com publicidade embarcada e não embarcada (pontos, paradas e terminais) devem compor a tarifa. Para tanto deve ser efetivado um detalhado levantamento junto ao Município de Curitiba e se fazer o repasse à composição da tarifa.

Quanto a esses valores, recomenda-se que deve ser efetivado o levantamento pela URBS, de todas as receitas de publicidade e seu respectivo ingresso na tarifa.

O cálculo do impacto na tarifa poderá ser efetivado na continuidade dos trabalhos da auditoria.

### **RECOMENDAÇÕES (item 2.14):**

#### **1) Para a atual administração da URBS e às Secretarias Municipais envolvidas (a apurar):**

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências acima descritas neste item, no prazo de seis meses, sob pena de à atual Diretoria da URBS e ao Município de Curitiba - das Secretarias respectivas que tiver se apropriado da receita derivada indevidamente, todos solidariamente, a imposição de multa de 10% (dez por cento), do montante dos custos mensais da publicidade embarcada e não embarcada, mês a mês, enquanto permanecer a conduta, (após decorrido o prazo de seis meses), nos termos do inciso V do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, *verbis*:



*Art. 89. Ficarà sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.*

*§ 1º Considera-se lesão ao erário:*

*I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;*

*II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;*

*III – o recolhimento direto de encargos previdenciários e trabalhistas na hipótese de obra contratada por empreitada global;*

*IV – a perda de receita decorrente do não lançamento de tributos; do lançamento a menor; da emissão fraudulenta de guia de recolhimento; de concessão indevida de anistia, remissão, isenção; da não realização de atos administrativos tendentes à constituição e execução de crédito tributário ou não;*

*V – a não sustação, no prazo fixado pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IX do artigo 76 da Constituição Estadual, de ato irregular ou que implique em despesa ilegal;*

*VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.*

*§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano. (grifamos).*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS e aos Secretários Municipais e suas respectivas pastas (a apurar):

### **RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;

Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

## **2) Aos gestores à época e aos Secretários Municipais (a apurar) que não repassaram os valores da receita derivada à tarifa:**

Aos gestores à época e aos Secretários que não repassaram as receitas derivadas à URBS e à tarifa (a apurar) recomenda-se a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*

Os gestores à época (a apurar), conforme o número de licitações com publicidade que não ingressaram na composição da tarifa, são os seguintes:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Presidência	Período
Marcos Valente Isfer	janeiro/2010 a janeiro/2013
Roberto Gregorio da Silva Junior	janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira	Período
Edmundo Rodrigues da Veiga Neto	janeiro/2010 a junho/2013
Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners	junho/2013

Diretoria de Transporte	Período
Fernando Eugênio Ghignone	janeiro/2010 a janeiro/2011
Lubomir Antônio Ficinski Dunin	janeiro/2011 a outubro/2011
Antonio Carlos Pereira de Araujo	outubro/2011 a maio/2013
Rodrigo Binotto Grevetti	maio/2013

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento	Período
Rubens de Camargo Penteado	janeiro/2010 a janeiro/2011
Fabiano Braga Côrtes Júnior	janeiro/2011 a maio/2013
Diretoria de Urbanização	Período
Denise Terezinha Sella	maio/2013

Diretoria Jurídica	Período
Marilena Indira Winter	janeiro/2010 a janeiro/2012
Rodrigo Binotto Grevetti	janeiro/2012 a abril/2013

Diretoria de Trânsito	Período
Rosângela Maria Battistella	janeiro/2010 a outubro/2011
Guacira Camargo Assunção Civolani	outubro/2011 a janeiro/2012

## 2.15. **Exclusividade: ausência de controle de bens vinculados à concessão;**

Os contratos de concessão em sua Cláusula Sexta disciplinam:

**“CLÁUSULA SEXTA – DO MODO, FORMA E CONDIÇÕES DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

*6.1 Os serviços deverão ser prestados de forma a garantir a satisfação dos usuários, em conformidade com as disposições estabelecidas na Lei Municipal nº 12.597/2008, Decreto Municipal nº 1.356/2008, com suas alterações estabelecidas através do decreto nº 1.649 de 17 de dezembro de 2009, no presente Edital e seus anexos...”*

Assim, determina a Lei Municipal nº 12.597/08:

**“Art. 11** *A contratada deverá operar com imóveis, equipamentos, máquinas, veículos, peças, acessórios, móveis, garagem e demais instalações, manutenção e pessoal*



*vinculado ao serviço objeto do contrato, **com exclusividade.**” (grifamos).*

Portanto, é evidente que os bens vinculados ao contrato de concessão são de uso exclusivo na prestação dos serviços delegados.

Oportuno salientar que na planilha de cálculo tarifário estão inseridos os valores dos veículos, instalações e equipamentos para fins de apuração dos custos destes investimentos, custos estes que impactam na tarifa. A metodologia determina que tais valores de investimentos sejam remunerados à taxa de 1% (um por cento) ao mês, a título de rentabilidade justa do operador. É lógico, portanto, exigir do concessionário que tais bens sejam utilizados com exclusividade na execução dos contratos de concessão.

Contudo, a URBS não realiza efetivo controle do uso destes bens, para garantir que sejam utilizados com exclusividade na prestação dos serviços delegados.

É o que constatou a Comissão de Auditoria ao visitar endereços indicados pelas operadoras como garagens ou pátios operacionais. Em muitos destes endereços foram encontrados terrenos vazios, lojas de automóveis usados ou concessionárias de automóveis, instituições financeiras, o que demonstra uso distinto daquele indicado pelas empresas (tema abordado no tópico “Edificações”).

Em face deste fato há possibilidade de que as empresas recebam remuneração por investimentos que estão sendo utilizados para fins distintos da concessão, ferindo o art. 11 da Lei Municipal nº 12.597/08.

Ademais, em razão de algumas empresas prestarem serviços de transportes tanto para os lotes urbanos como para o metropolitano (Auto Viação Santo Antônio, Araucária Transporte Coletivo, Expresso Azul e Viação Tamandaré), há fortes indícios do uso compartilhado de garagens e veículos na operação, o que acarretaria em dupla remuneração.

A não utilização de modo exclusivo dos bens vinculados aos contratos de concessão caracteriza desvio de finalidade, e faz com que o sistema de transporte coletivo de Curitiba remunere, por meio de parcela de custo inserida na tarifa, investimentos alheios à prestação do serviço público delegado. Onera, pois, de modo irregular o cidadão usuário da RIT, que paga por



investimento não revertido ao transporte coletivo. Esta infração é passível de multa, conforme prevê o Anexo II do Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros, Decreto Municipal nº 1.356/08.

Cabe ressaltar também que a operação não exclusiva por parte das empresas dificulta, ou até impossibilita, que sejam realizados controles a partir das demonstrações contábeis, que registram receitas e despesas externas que não advêm da concessão, contaminando assim os dados.

Assim, quando da análise da composição societária das empresas que operam o sistema, esta contaminação se mostrou tamanha que gerou a necessidade de se introduzir um tópico específico para abordar este tema que é tratado no item de “Apontamentos sobre a ocorrência ou não da Cartelização”.

### **RECOMENDAÇÕES (item 2.15):**

#### **1) Aos gestores à época que não controlaram os bens relacionados na licitação:**

Aos gestores (toda Diretoria à época), que se omitiram na fiscalização, recomenda-se a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$ 1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Presidência	Período
Marcos Valente Isfer	janeiro/2010 a janeiro/2013
Roberto Gregorio da Silva Junior	janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira	Período
Edmundo Rodrigues da Veiga Neto	janeiro/2010 a junho/2013
Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners	junho/2013

Diretoria de Transporte	Período
Fernando Eugênio Ghignone	janeiro/2010 a janeiro/2011
Lubomir Antônio Ficinski Dunin	janeiro/2011 a outubro/2011
Antonio Carlos Pereira de Araujo	outubro/2011 a maio/2013
Rodrigo Binotto Grevetti	maio/2013

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento	Período
Rubens de Camargo Penteado	janeiro/2010 a janeiro/2011
Fabiano Braga Côrtes Júnior	janeiro/2011 a maio/2013

Diretoria de Urbanização	Período
Denise Terezinha Sella	abril/2013 maio/2013

Diretoria Jurídica	Período
Marilena Indira Winter	janeiro/2010 a janeiro/2012
Rodrigo Binotto Grevetti	janeiro/2012 a abril/2013

Diretoria de Trânsito	Período
Rosângela Maria Battistella	janeiro/2010 a outubro/2011
Guacira Camargo Assunção Civolani	outubro/2011 a janeiro/2012

Figura 3 - Dirigentes URBS

## 2) Para a atual administração:

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências de fiscalizar este item (até nova licitação – *vide* o item Licitação na RIT), no prazo de três meses, sob pena de a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

**RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;

Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

**2.16. Sobre a transparência ativa: disponibilização através da internet das informações referentes ao transporte público.**



(Fonte: Fotografia efetivada pela Comissão no dia 28/08/2013)





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Transparência é a obrigação do ente público, devendo ser obrigatoriamente observada a Lei nº 12.587/12 no art. 8º inciso V, *verbis*:

*Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:*

*(...)*

*V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão; (grifamos)*

*(...)*

A equipe de auditoria demorou certo tempo para obter as planilhas completas da URBS. A primeira solicitação de planilha foi obtida sem as respectivas fórmulas. Posteriormente, aguardou cerca de dez dias para que fossem fornecidas as planilhas completas.

Todas as informações pertinentes ao transporte e sua tarifa devem constar ativamente no site da URBS, desde valores de licitações, contratos, folhas de pagamento e explicações sobre o funcionamento do órgão.

A dificuldade no entendimento do cálculo tarifário é outro aspecto que impede os cidadãos de compreenderem o sistema. Com efeito, deve-se simplificar tanto o cálculo quanto a explicação sobre sua aplicação.

Por conseguinte, é necessária a revisão quanto à efetividade do referido dispositivo legal, com a completa disponibilização do sistema de transporte e o cálculo tarifário. Além disto, a URBS deve ser transparente de forma ativa, isto é, propiciar as informações sem que os cidadãos devam requerê-las.

Os painéis digitais informativos, objeto da foto neste item, sem funcionamento, deverão ser suscitados no decorrer da instrução da presente auditoria.

Recomenda-se uma profunda revisão e atualização no site da URBS para efetivar o cumprimento deste dispositivo legal afeto à mobilidade urbana.

## RECOMENDAÇÕES (item 2.16):

### 1) Para a atual administração:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para dotar o sistema e a URBS de transparência ativa, em decorrência dos impositivos legais, no prazo de seis meses, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

<b>RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:</b>
Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013
Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;
Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti -maio/2013;
Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;
<b>Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):</b>
Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);
Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Tabela 6 - Atuais Dirigentes URBS

### 2.17. O FUC, o seu funcionamento e as responsabilizações;

A Lei Municipal nº 4.369/72 criou o FUC:

~~Art. 1º - Fica instituído na Prefeitura Municipal, o Fundo de Urbanização de Curitiba, destinado a atender aos programas de Equipamento Urbano e de Infra-Estrutura.~~

~~Art. 1º - Fica instituído na Prefeitura Municipal o Fundo de Urbanização de Curitiba, destinado a atender aos programas de Equipamento Urbano e de infra-estrutura, bem como, a promover os meios necessários à operação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros. (Redação dada pela Lei nº 7481/1990)~~

~~Art. 1º - Fica instituído na Prefeitura Municipal o Fundo de Urbanização de Curitiba, destinado a atender aos programas de equipamento urbano e de infra-estrutura, bem como a promover os meios necessários à operação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros e a execução de programas nas áreas de tráfego e trânsito. (Redação dada pela Lei nº 9236/1997)~~

**Art. 1º - Fica instituído na Prefeitura Municipal o Fundo de Urbanização de Curitiba, destinado a atender aos programas de Equipamento Urbano e de infra-estrutura, bem como, a promover os meios necessários à operação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros. (Redação dada pela Lei nº 13877/2011)**

**Parágrafo Único - A aplicação dos recursos do Fundo de Urbanização de Curitiba far-se-á mediante orçamento próprio, aprovado por ato do Executivo.**  
(...)

**Art. 3º - A Companhia de Urbanização de Curitiba-URBS, terá sob sua incumbência a administração do Fundo.**

**Parágrafo Único - A URBS para a sua manutenção utilizará, além das rendas próprias existentes ou que vier instituir, a taxa de administração do Fundo de Urbanização de Curitiba. (grifamos)**

O Fundo de Urbanização de Curitiba também está previsto no art. 4º do Estatuto Social da URBS, verbis:

**Artigo 4 A Sociedade tem por finalidade administrar o Fundo de Urbanização de Curitiba, de acordo com as disposições da Lei Municipal 4369, de 25 de setembro de 1972 e suas alterações, podendo à conta desses recursos,**



*promover a realização de investimentos em projetos e programas de desenvolvimento urbano do Município de Curitiba e respectiva Região Metropolitana c, bem assim a comercialização de equipamentos urbanos e a prestação de serviços a terceiros.*

*§ 1º A Sociedade pode também aplicar seus recursos próprios em idênticos projetos e programas de desenvolvimento urbano no Município e Região Metropolitana.*

*§ 2º O Fundo de Urbanização de Curitiba, de natureza contábil, terá suas operações escrituradas em contas específicas, consoante às normas de contabilidade pública vigentes.*

*§ 3º A Sociedade, na qualidade de administradora do Fundo de Urbanização de Curitiba, agirá como concessionária de serviços públicos, nos termos dos contratos de concessão firmados com o Executivo Municipal*

*§ 4º Os recursos da Sociedade podem ser aplicados em garantia de empréstimos e financiamentos, contraídos especificamente para a realização dos objetivos mencionados neste artigo.*

*contraídos especificamente para a realização dos objetivos mencionados neste artigo.*

*§ 5º Consoante lhe faculta o Artigo 90, da Lei 4.369/72, a Sociedade exercerá também as atividades explicitadas no Decreto nº 1.070, de 10 de outubro de 1973; no Decreto nº 18, de 31 de janeiro de 1990; na Lei nº 7556, de 17 de outubro de 1990 e na Lei nº 9136, de 23 de dezembro de 1997, bem como exercerá os poderes que lhe forem delegados pelo Executivo Municipal para gerenciar, administrar, planejar, disciplinar, fiscalizar e delegar a operação de serviços públicos e de utilidade pública municipais. (grifamos)*

Há uma incongruência quanto à aplicação dos dispositivos legais, pois a lei municipal determina a aprovação orçamentária pelo poder Executivo (parágrafo único, do art. 1º da Lei Municipal nº 13.788/11), enquanto que o estatuto da URBS e a lei preveem que a URBS administra o FUC (§3º do art. 4º do Estatuto e Lei Municipal nº 4.369/72).

Ocorre que um fundo de natureza pública, com orçamento aprovado pelo Poder Executivo Municipal é administrado e gerenciado por uma sociedade



anônima com fins lucrativos. Por conseguinte, confundem-se escopos de interesse público com interesses privados.

Não há afinidade principiológica na triangulação de recursos públicos com a gerência privada, isto é, o Município aprova o orçamento, a URBS gerencia o FUC e os recursos do FUC são destinados, por exemplo, ao ICI que procede contratações sem licitação. Ou ainda, os recursos do FUC são destinados para cobrir o déficit orçamentário da URBS.

Essa teia de dispositivos confere aparência de regularidade às operações do Município, FUC e URBS, contudo, somente um órgão eminentemente público poderia administrar o FUC.

Somada a esta evidência de ausência de responsabilização na administração dos recursos do FUC, a URBS (anexo nº 4) respondeu textualmente à Comissão de Auditoria que:

*“21. Em complemento a pergunta nº 5 do primeiro ofício, diante da ausência da apresentação de todas as segregações das responsabilidades e os nomes completos, cargos, qualificações e endereços dos servidores que prestam serviços na gestão do FUC, desde 2010;*

**A URBS, conforme estabelecido pela lei nº 4.369/72, foi definido como administradora do Fundo de Urbanização de Curitiba — FUC. Assim a, gestão do FUC é realizada pela URBS, mas não há vinculação direta de unidades, cargos, funções e funcionários específicos do FUC. O FUC é um Fundo Público, do Município de Curitiba, de natureza contábil e, como tal, não possui nenhum funcionário registrado.**

*Colocamos a disposição dessa Comissão, se necessário o quadro completo de funcionários da URSS.” (grifamos)*

Assim a URBS reconhece que não possui segregação de funções para administrar o FUC, admitindo que não há pessoal destinado especificamente para administrar e gerenciá-lo. Portanto não se tem conhecimento, até o momento, de quem são os servidores que assinam cheques, destinam valores e fazem empenhos.

Ocorre que em 25/05/2010, foi firmado o contrato nº 061/2010 - cujo objeto foi a prestação de serviços de consultoria econômico-financeira de análise contábil no Processo Licitatório do transporte coletivo de Curitiba –



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

entre o FUC e a PERITUS ECONOMIA E SISTEMAS LTDA., no valor de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), que conforme cláusula segunda decorre do Processo Administrativo de Licitação nº 28/2010-ACL/DTP e “Inexigibilidade” nº 003/2010.

Resta evidenciada a irregularidade da formalização de um contrato entre o FUC - fundo que tem meramente natureza contábil e não tem personalidade jurídica - e uma empresa privada (PERITUS).

Ademais, esta alegada ausência de responsabilização na gerência e administração do FUC, pelo não reconhecimento da segregação de funções e responsabilidades da URBS, significa que a administração do montante de R\$ 920.202.643,44 (novecentos e vinte milhões, duzentos e dois mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e quatro centavos) no ano de 2012 (anexo nº 26) não possui, literalmente, responsáveis.

Em outro tópico, na terceira tentativa da Comissão de Auditoria em obter uma resposta objetiva da URBS esta afirmou que:

*Item 2.5 — Quem efetiva as deliberações de comando do FUC: o município e/ou a URBS? Como é elaborada a política de investimentos do FUC?*

*Resposta: As deliberações do FUC são de responsabilidade da direção da URBS e do município. (Lei nº 4369/72 — Art. 3).*

*A política de investimentos do FUC atende as previsões do PPA, LDO E LOA, os investimentos são definidos pelo município através da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.* (grifamos)

Neste ponto a URBS declara que as “deliberações” do FUC são de responsabilidade da URBS e do município, contudo não se especificam quais os membros da Diretoria, se todos ou alguns isoladamente. Quanto ao Município, igualmente, se o Prefeito Municipal, os Secretários Municipais ou um grupo de Secretários ou isoladamente o Prefeito ou ainda se a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.

Em síntese, não se tem conhecimento de quais personagens gerenciam e administram concretamente o FUC e nem a responsabilização dos atores gerenciais e contábeis.





Há ainda, recursos que integram o FUC que não são exclusivamente para o transporte e para a tarifa, havendo confusão de rubricas orçamentárias utilizadas no FUC, posto que se liberam recursos da SMOP – Secretaria Municipal de Obras Públicas não afetos ao Transporte Público, conforme narrativa em reunião na URBS.

Recomenda-se que sejam segregadas as funções na gestão e administração do FUC, para servidores específicos e que de forma detalhada haja esta discriminação, pois pela estrutura atual não há descrição dos responsáveis contábeis e gestores, que manipulam cerca de 900 milhões de reais ao ano.

A rigor, a gerência do FUC não poderia ser administrada pela URBS, não obstante a dicção do Estatuto Social da URBS e da Lei Municipal, diante das características societárias da companhia nos termos dos comentários do presente relatório nos itens 2.1. a 2.7.

O silêncio da URBS quanto à responsabilização de servidores na gestão e administração contábil do FUC é uma grave desconformidade contábil e jurídica.

Até o Conselho Regional de Contabilidade obriga que haja responsáveis contábeis, nos termos da Resolução nº 825/98:

*CRC RESOLUÇÃO N.º 825, DE 30 DE JUNHO DE 1998*  
*Estatuto dos Conselhos de Contabilidade Art. 1º- Os Conselhos de Contabilidade, criados pelo Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, com as alterações constantes das Leis nºs 570, de 22-09-48; 4.695, de 22-06-65 e 5.730, de 08-11-71; dos Decretos-lei nºs 9.710, de 03-09-46 e 1.040, de 21-10-69 e, especialmente, do art. 58 da Lei n.º 9.649, de 27-05-98, constituem pessoas jurídicas de direito privado que, sob forma federativa, têm a estrutura, a organização e o funcionamento estabelecidos por este Estatuto.*  
*§ 1º - Nos termos da delegação cometida pelo Decreto-lei n.º 9.295, de 27 de maio de 1946, constitui competência dos Conselhos de Contabilidade orientar, disciplinar e fiscalizar, legal, técnica e eticamente, o exercício da profissão contábil em todo o território nacional.*  
*§ 2º - A sede e foro do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) é o Distrito Federal e, de cada Conselho Regional de Contabilidade (CRC), a capital da unidade federativa da respectiva base territorial.*



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

§ 3º - O exercício da profissão contábil, tanto na área privada, quanto na pública, constitui prerrogativa exclusiva dos Contadores e dos Técnicos em Contabilidade. (...)  
(grifamos)

Com efeito, não há notícia de ato administrativo ou ato interno que discrimine quais são os empregados da URBS que manipulam valores, gerenciam e emitem lançamentos contábeis no FUC.

O cadastro de pessoas jurídicas do TCEPR (que não solicita ato de designação no cadastro) consta que são dois os responsáveis pela gestão do FUC: o Presidente da URBS, cadastrado como o representante legal e o representante técnico Sr. Celso Minoru Otani:

The image is a screenshot of a web browser displaying the TCEPR (Tribunal de Contas do Estado do Paraná) website. The page is titled 'Cadastro de Pessoas Jurídicas' (Legal Entities) and shows a search result for 'FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA'. The page includes a navigation menu with links like 'INSTITUCIONAL', 'TRANSPARÊNCIA', 'ÁREAS DE ATUAÇÃO', 'SERVIÇOS', 'CIDADÃO', 'MUNICIPAL', 'ESTADUAL', 'SERVIDORES DO TCE-PR', 'IMPRENSA', and 'CONT.'. A search bar at the top right contains the text 'Ex. lei orgânica, instrução normativa'. The main content area displays the following information:

FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA	
Sigla da Entidade	FU CURITIBA
SIAF	
CNPJ	14682109000160
Natureza Jurídica	Fundo
Espécie	Indireta
Vinculação	MUNICÍPIO DE CURITIBA
Representante Legal	ROBERTO GREGORIO DA SILVA JUNIOR
Responsável Técnico	CELSO MINORU OTANI
Endereço	AVENIDA PRESIDENTE AFFONSO CAMARGO 330
Município - UF	CURITIBA - PR
CEP	80060090
Telefone	4133203162
Email	urbs@urbs.curitiba.pr.gov.br
Site	
Situação	Ativo
Data de Atualização	13/03/2013 15:53:13

Buttons for 'Nova Consulta' and 'Voltar' are visible on the right side of the page.

Figura 4- Print da Tela de cadastro PJ do TCEPR<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Fonte: [http://servicos.tce.pr.gov.br/consultapessoas/pe\\_ListEnt.asp?Pessoa=103093](http://servicos.tce.pr.gov.br/consultapessoas/pe_ListEnt.asp?Pessoa=103093) consultado em 28/08/2013.



Por conseguinte, esses responsáveis cadastrados devem, no curso da auditoria, em sede do exercício do contraditório e da ampla defesa, manifestar-se sobre as presentes desconformidades.

### **RECOMENDAÇÕES (item 2.17):**

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para segregar e delimitar perfeitamente, os servidores que exercem funções do FUC de forma a identificar os operadores do fundo, dentro da URBS, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)”*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)”*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)”*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

### **RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregório da Silva Junior - janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;

Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**



Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

### 2.18. A licitação da RIT;

#### a) Considerações iniciais;

Durante os trabalhos de auditoria foi procedida a análise da Licitação sob protocolo do município nº 100/2009 – ALI/DTP – Concorrência nº 005/2009 da URBS – Urbanização de Curitiba S.A., cujo objeto foi a seleção e contratação de empresas (consórcio) para a *“outorga de concessão para prestação e exploração dos serviços de transporte coletivo público urbano de passageiros, com ônibus, no Município de Curitiba, com a finalidade de atender às necessidades atuais e futuras de deslocamento da população”* (item 1.1 do edital – TC VOL XIX 1), no valor de R\$ 8.657.236.823,29 (oito bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões, duzentos e trinta e seis mil, oitocentos e oito reais e doze centavo), pelo prazo de 15 (quinze) anos, dividido entre os lotes (item 2.2 do edital – TC VOL XIX (19) 1):

*Lote 1: de até R\$ 2.787.903.168,12 (dois bilhões, setecentos e oitenta e sete milhões, novecentos e três mil, cento e sessenta e oito reais e doze centavo;*

*Lote 2: de até R\$ 2.560.926.362,89 (dois bilhões, quinhentos e sessenta milhões, novecentos e vinte e seis mil, trezentos e sessenta e dois reais e nove centavos)*

*Lote 3: de até R\$ 3.308.407.292,28 (três bilhões, trezentos e oito milhões, quatrocentos e sete mil, duzentos e noventa e dois reais e vinte e oito centavos)*

É importante frisar que não obstante a presente licitação ter a finalidade de concessão de serviço público municipal, a realização da contratação se dá pela URBS porque, conforme disciplinado nas Leis do Município de Curitiba n.º 12.597/08, 6.155/80 e 4.369/72, esta é a sociedade de economia mista que detém a competência para *“a regulação, o gerenciamento, a operação, o planejamento e a fiscalização do Sistema de Transporte coletivo de passageiros do Município de Curitiba – PR”* (art. 2º da Lei 12.597/08). O



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

aprofundamento desta característica foi tratado nos itens do presente relatório 2.1. A 2.7.

A finalização do licitatório foi homologa pelo Presidente da URBS, Sr. Marcos Valente Isfer e adjudicado “o objeto do Lote 1 ao CONSÓRCIO PONTUAL, o objeto do Lote 2 ao CONSÓRCIO TRANSBUS e o objeto do Lote 3 ao CONSÓRCIO PIONEIRO” (despacho homologatório de 09/08/10 – TC VOL LVII (57) 4, fl. 22).

Observe-se que os consórcios foram constituídos:

**Tabela 7 - Constituição Consórcio Pontual, Lote 1<sup>3</sup>**

INTEGRANTES	REPRESENTANTES
AUTO VIAÇÃO SANTO ANTÔNIO LTDA (2,0634%)	Wilson Luiz Gulin
	Verginia Luiza Macedo
AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA (27,0527%)	Marco Antonio Gulin
	Délfio José Gulin
TRANSPORTE COLETIVO GLÓRIA LTDA (57,9488%)	Dante José Gulin
	Darci Gulin
ORLANDO BERTOLDI & CIA LTDA (12,9351% - Mercês)	Edison Bertoldi
	Orlando Bertoldi Junior
	Marileni Pinheiro Bertoldi

**Tabela 8 - Constituição Consórcio Transbus, Lote 2<sup>4</sup>**

INTEGRANTES	REPRESENTANTES
AUTO VIAÇÃO REDENTOR LTDA (58,2184%)	José Luiz Souza Cury
	Acir Antonio Gulin
EXPRESSO AZUL LTDA (21,4385%)	Leonardo Zem
ARAUCÁRIA TRANSPORTE COLETIVO LTDA (20,3431%)	Hairton Luiz Romani

**Tabela 9 Constituição Consórcio Pioneiro, Lote 3<sup>5</sup>**

INTEGRANTES	REPRESENTANTES
VIAÇÃO CIDADE SORRISO LTDA (40,9668%)	Denise Maria Gulin
	Donato Gulin
VIAÇÃO TAMANDARÉ LTDA (9,4632%)	Rodrigo Corleto Hoelzl
	Marli do Rocio Corleto
AUTO VIAÇÃO SÃO JOSÉ DOS PINHAIS LTDA (21,5899%)	Hermínio Brunatto Filho
	Donato Dal'Negro
CCD TRANSPORTE COLETIVO S.A. (27,9802%)	Eduardo José Chipon
	Hilton Chipon

<sup>3</sup> Fonte: TC VOL LVII (57) 6, fls. 12/33

<sup>4</sup> Fonte: TC VOL LVII (57) 7, fls. 02/22

<sup>5</sup> Fonte: TC VOL LVII (57) 5, fls. 29/36



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Adiante, ato contínuo no processo de licitação, ocorreu a formalização os contratos para o início da execução da concessão com todos os seus efeitos.

Assinaram pela URBS o seu Presidente, Marcos Valente Isfer e o seu Diretor de Transportes, Fernando Eugênio Ghignone, restando assim distribuída a numeração dos contratos para cada consorciado respectivamente:

CONSÓRCIO	INSTRUMENTO	REF. DIGITAL
Pioneiro	Contrato nº 084/2010	TC VOL LIX (59) 4, fls. 08/25
Transbus	Contrato nº 085/2010	TC VOL LIX (59) 5, fls. 03/19
Pontual	Contrato nº 086/2010	TC VOL LIX (59) 5, fls. 23/39

Tabela 10 - Contratos da concessão

Saliente-se que os serviços se encontram em execução e que ocorreram aditivos aos contratos, os quais basicamente disciplinaram acerca da data de início da prestação de serviços e da adoção de veículos híbridos.

## b) Ausência de licitação para o lote 04;

O objeto licitado não condiz com o real, visto que a licitação abrangeu apenas os lotes 1, 2 e 3 (urbanos), e na prática a operação também abrange o lote 4, que é metropolitano.

O lote 4 é justamente o que não possui parâmetros de custos firmados em contrato e com IPK menor que os demais lotes, o que onera o sistema. Assim, há conflito entre objeto licitado e o objeto praticado.

É responsável pelo achado o Sr. Marcos Valente Isfer, que na qualidade de Presidente URBS, autorizou o pagamento aos consórcios com a participação do Sr. Edmundo Rodrigues da Veiga Neto, Diretor da área administrativa e financeira e do Sr. Celso Bernardo (C.P.F. 167.226.209-72), controlador interno, que se omitiu em informar a esta Corte a presente irregularidade.

Como consequência dos fatos constatados temos a nulidade absoluta do contrato de concessão do Lote 4 e a responsabilização dos agentes acima nominados.

Em face disto, recomenda-se que:

Declare-se a ilegalidade da operação do Lote 4, com o reconhecimento da tipificação do art. 89 da lei nº 8.666/93;





Assine-se prazo de 12 (doze) meses para que a URBS adote providências para a realização da licitação do Lote 4;

Aplique-se a multa do art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05: Sr. Marcos Valente Isfer, Presidente URBS à época; Sr. Edmundo Rodrigues da Veiga Neto, Diretor da área administrativa e financeira; Sr. Celso Bernardo (C.P.F. 167.226.209-72), controlador interno, nos termos parágrafo único do art. 418 do Regimento Interno desta Corte;

Declare-se nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão dos Srs. Marcos Valente Isfer, Presidente URBS; Sr. Edmundo Rodrigues da Veiga Neto, Diretor da área administrativa e financeira e Sr. Celso Bernardo, controlador interno;

### **c) Sobre o possível direcionamento da licitação:**

Ocorre direcionamento em uma licitação quando há vantagem para a adjudicação do objeto do certame para sujeito determinado, o que em regra é operacionalizado pela imposição de condições mínimas que somente são satisfeitas por certa empresa ou grupo.

Isto é, o procedimento administrativo de licitação é conduzido de tal forma que dada à restrição de demais participantes, através de condições que somente podem ser satisfeitas por sujeito previamente determinado, o vencedor do certame já é conhecido, servindo o processo somente para conceder suposta legitimidade a uma licitação, em afronta aos princípios da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade, insculpidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e no art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei de Licitações.

Durante a execução da Auditoria se constatou a existência de direcionamentos evidentes no Edital da Concorrência nº 005/2009 – Processo nº 100/2009 – ALI/DTP da URBS, a saber:

1. Preço da Outorga e seu pagamento – itens do edital 2.2 e 2.3;
2. Condições de Participação combinado com exigências de comprovantes para a Habilitação – itens do edital 6.1.4 e 6.1.7;
3. Critérios para julgamento – itens do edital 7.1; 7.1.1; 7.1.1.1.3; 7.1.2; 7.1.3;
4. Diferença entre a minuta e o edital nas Condições de Participação – item 4.2.8



Neste sentido vide os seguintes tópicos:

*c.1) Preço da Outorga e seu pagamento;*

Para se analisar o preço da outorga verifiquemos o Edital (TC VOL XIX 1, fls. 05):

*2.3 Pela outorga da concessão, as futuras Concessionárias deverão pagar à URBS os seguintes valores, à vista:*

*2.3.1 R\$ 81.072.100,50 (oitenta e um milhões, setenta e dois mil, cem reais e cinquenta centavos) pelo Lote 1;*

*2.3.2 R\$ 74.577.233,88 (setenta e quatro milhões, quinhentos e setenta e sete mil, duzentos e trinta e três reais e oitenta e oito centavos) pelo Lote 2;*

*2.3.3 R\$ 96.350.665,62 (noventa e seis milhões, trezentos e cinquenta mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e sessenta e dois centavos) pelo Lote 3.*

*2.3.4 O pagamento pela outorga deverá ser feito em parcela única, mediante solicitação formulada pelo vencedor e entregue até a data da assinatura do contrato de concessão, data até a qual deverá estar recolhida, através de depósito bancário em favor da URBS, o valor correspondente à outorga.*

*2.3.4.1 Para fins de adimplemento dos valores referentes à outorga, o vencedor do certame poderá compensar créditos decorrentes das indenizações de que trata o art. 40 da Lei Municipal nº 12.597/2 008 em face da URBS, desde que devidamente reconhecidos, liquidados e exigíveis no momento da compensação, apurados em processo administrativo próprio e devidamente aprovado pelo Conselho de Administração da URBS.*

*2.3.4.2 Serão aceitos, para fins do estabelecido no item anterior, créditos de terceiros oriundos das indenizações de que trata o art. 40 da Lei Municipal nº 12.597/2008, desde que transmitidos mediante cessão de crédito realizada por instrumento público, com a anuência da URBS.(grifamos)*

Em síntese, no edital se exigia o pagamento à vista das vultosas outorgas. Na prática, foi desvirtuado o edital, pois houve o aceite aos operadores no sistema com a compensação de haveres. Isto beneficiou quem estava na operação do transporte público, impedindo de sobremaneira o ingresso de novos interessados.



Em que pese ser admitida pela legislação ao poder concedente ter a possibilidade de exigir o pagamento pela outorga da concessão, sendo inclusive um dos critérios possíveis a ser considerado no julgamento da licitação (art. 15, II e VI da Lei nº 8.987/95), não se vislumbra ao presente caso plausibilidade ou justificativa técnica que dê legitimidade a tal exigência.

Especialmente se considerar o destaque em negrito de “à vista” no final do item 2.3, combinado com o item 2.3.4 que determina o pagamento “em parcela única” conjuntamente à exceção estabelecida nos itens subsequente de nº 2.3.4.1 e nº 2.3.4.2, que claramente dão azo à compensação de débito, que não é obrigatória nem determinada por lei quando da contratação.

Por sinal, a compensação de débitos da fazenda pública tem procedimento próprio, disciplinado e amplamente discutido no âmbito tributário.

Adiante, nos dispositivos citados, o edital criou dificuldade para a entrada de concorrentes com a exigência de tal montante de outorga, criando a possibilidade de vantagem a competidores que tivessem créditos com a fazenda municipal.

Inclusive esta questão foi reconhecida pelo Sr. Luiz Filla, engenheiro da URBS e gestor da área de operações do transporte coletivo, que ao prestar esclarecimentos na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Transporte Coletivo de Curitiba declarou:

*(...) Também uma decisão importante, é uma decisão pré licitação, questão da indenização. Se não acertas os contratos vigentes, até a licitação, não se consegue caminhar com ela. Nós tínhamos alguns débitos para com o sistema, algumas necessidades, nós valoramos isso e verificamos, que cabia dentro de uma outorga para um determinado investimento e que mesmo assim, desse o retorno de oito e noventa e cinco. Nós tínhamos praticamente trinta dias na época de atrasos com as empresas, no período em que fazíamos o pagamento, por quilômetro, a receita era pública. Então, havia um documento, que chamamos de confissão de dívida de trinta dias de atraso. Haviam outros atrasos que gerou uma multa, a desmobilização de todo o pessoal. Mesmo que as empresas tenham continuado a Urbs não tem mais, o município não tem mais a responsabilidade dessa desmobilização anterior aos novos contratos. Então a confissão de dívidas, quarenta e cinco milhões, multa por atraso, dois milhões; desmobilização e fundo de garantia,*



*trinta e nove milhões. Ai nós tínhamos a questão de risco em relação aos ligeirinhos e biarticulados. Uma frota que serve só para Curitiba e ônibus, não tem na prateleira. Nós tínhamos que definir como garantir a continuidade desse sistema. Então, nós optamos, mesmo que a Lei Federal indique que veículos não são irreversíveis, nós optamos em colocar os ligeirinhos e os biarticulados como bens reversíveis. Verificamos os veículos que estavam dentro da vida útil naquele momento, e valoramos essa frota. Uma valoração inicial que chegou a cento e onze milhões, que no momento da licitação até assinatura do contrato, algum desses ônibus venceram*

*(...)*

*É o controle rigoroso de todo o sistema. Hoje nós determinamos lá desde o uniforme, a cor, a operação, o tipo de ônibus, as características do ônibus, a disposição interna, o layout, os bancos, uma série de exigências, o fabricante tem um manual específico nosso de exigências do nosso sistema. E também na fiscalização, o sistema é bem fiscalizado e controlado de uma forma bem rigorosa. Mas como opinião particular, talvez o valor da outorga tenha intervindo um pouco nesse processo. Vantagem de quem já estava por aqui, é que havia uma dívida do município para com as empresas, conforme foi demonstrado no quadro dos duzentos e cinquenta e dois milhões. (grifamos)*

*(Fonte: Excerto da Ata da 1º Reunião Extraordinária da Comissão Parlamentar de Inquérito do Transporte Coletivo de Curitiba, realizada no dia 15 de julho de 2013, sob a Presidência do Vereador Jorge Bernardi, Presidente)*

Com efeito, é óbvia a possibilidade aberta pelo edital de diferenciação de condições competitivas, sendo reconhecidas por técnico da área que labuta na URBS.

Restaria configurar a ocorrência do efetivo direcionamento se os vencedores da licitação se utilizassem dos referidos créditos para sanar a outorga, o que ocorreu.

As empresas que formaram os consórcios vencedores se utilizaram do expediente aberto pelo edital para não terem que arcar com o valor da outorga à vista, caso fossem um concorrente que não operassem anteriormente no sistema.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

É possível na tabela abaixo visualizar os valores que a compensação de créditos possibilitou que fossem afastados do montante da outorga:

**Tabela 11 - Valores utilizados para outorga pelos consórcios que foram reconhecidos**

EMPRESA	Termo de compensação de Dívidas entre a URBS e a Empresa		REF. TC VOL (5, 6 E 7)	PÁG.	CONSÓRCIO VENCEDOR LOTE	CREDITO CONCEDIDO PELA URBS PARA OUTORGA DO CONSÓRCIO
	DATA	VALOR				
Cidade Sorriso	31/08/2010	R\$ 39.167.073,29	LVIII	12923 a 12927	PIONEIRO LOTE 3	R\$ 72.548.090,97
Viação Tamandaré	31/08/2010	R\$ 4.976.098,09	LVIII	12928 a 12932		
Transporte Coletivo Glória	31/08/2010	R\$ 10.452.952,81	LVIII	12933 a 12937		
Auto Viação São José dos Pinhais	31/08/2010	R\$ 16.249.274,69	LVIII	12938 a 12942		
Viação Tamandaré Ltda	31/08/2010	R\$ 621.250,00	LVIII	12943 a 12946		
Viação Tamandaré Ltda	31/08/2010	R\$ 1.081.442,09	LVIII	12947 a 12950		
Auto Viação Santo Antônio Ltda	31/08/2010	R\$ 1.797.015,29	LVIII	12951 a 12955	PONTUAL LOTE 1	R\$ 69.116.833,77
Auto Viação Marechal Ltda	31/08/2010	R\$ 9.732.557,67	LVIII	12956 a 12960		
Transporte Coletivo Glória	31/08/2010	R\$ 40.116.783,48	LVIII	12961 a 12965		
Auto Viação Mercês	31/08/2010	R\$ 6.047.092,44	LVIII	12966 a 12970		
Auto Viação Santo Antonio Ltda	31/08/2010	R\$ 10.806.438,51	LVIII	12971 a 12975		



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Auto Viação Merces	31/08/2010	R\$ 616.946,38	LVIII	12976 a 12980		
Araucaria Transporte Coletivo Ltda	31/08/2010	R\$ 413.437,86	LVIII	12981 a 12985	TRANSBUS LOTE 02	R\$ 55.558.988,18
Auto Viação Redentor Ltda	31/08/2010	R\$ 45.702.400,56	LVIII	12986 a 12990		
Expresso Azul Ltda	31/08/2010	R\$ 458.954,08	LVIII	12991 a 12995		
Araucaria Transporte Coletivo Ltda	31/08/2010	R\$ 8.984.195,68	LVIII	12996 a 13000		

*c.2) As condições de participação combinadas com as exigências de comprovantes para a habilitação (Itens do edital 6.1.4 e 6.1.7.);*

Constam nos itens 6.1.4 e 6.1.7 do Edital:

## *6.1.4 Capacidade Técnica Operacional*

*a) A licitante deverá apresentar, para cada lote, atestado(s) emitido(s) em nome da empresa participante ou da empresa componente do consórcio licitante, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado prestadora de serviço público, apto a comprovar desempenho na prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, com veículo do tipo ônibus, pertinente e compatível com o objeto da presente licitação, **com frota operante mínima de 125 (cento e vinte e cinco) ônibus, operados por um período igual ou superior a 24 (vinte e quatro) meses.***

*a.1) O atestado deverá informar o local, a natureza e o quantitativo da frota operante na prestação do serviço, bem como assinalar o prazo pelo qual a licitante presta o serviço;*

*a.2) Caso a prestação de serviço tenha sido realizada por sub-contratação, o atestado fornecido pela sub-contratante deverá ser previamente homologado pela Concedente;*

***a.3) No caso de consórcio, para a comprovação da qualificação técnica exigida na alínea 'a', pelo menos uma***





das empresas componentes do consórcio deverá atender às exigências de quantitativos mínimos ali previstos;

a.3.1) A não comprovação de experiência técnica na forma prevista na alínea a.3, levará à inabilitação do consórcio;

(...)

6.1.7 Em se tratando de consórcio, salvo as exceções expressamente previstas nos dispositivos constantes do item 6 – Documentação de Habilitação –, os documentos exigidos deverão ser apresentados por todas as empresas que o integram. (grifamos)

Da redação das disposições acima resta claro que há exigências especiais de habilitação, restritivas à competitividade do certame, que privilegiaram empresas que já prestavam serviços à URBS.

Sabidamente se admite sem qualquer ressalva, o somatório dos quantitativos de cada consorciado atinentes à qualificação, ao contrario daquilo que se depreende do item 6.1.4. Conforme se observa na Jurisprudência do TCU:

*"É vedada a inclusão de cláusula restritiva ao somatório de atestados de capacidade técnica de empresas consorciadas, nos casos em que a responsabilidade pela execução dos serviços contratados possa ser distribuída entre os membros do consórcio." (Acórdão nº 1.890/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).*

Além disso, não há exceção para a possibilidade da soma da capacidade operacional, diferentemente de quando a comissão de licitação decidiu ser conveniente no item 6.1.5:

*6.1.5 Capacitação Técnico-profissional*

a) Comprovação pela interessada de possuir, em seu quadro permanente, na data da entrega da proposta, profissional responsável técnico pela operação dos serviços e manutenção dos ônibus perante a Concedente durante a execução do contrato.

(...)

a.2) Em caso de consórcio, a comprovação de que trata o item "a" poderá ser feita por qualquer das empresas que o integrem; (grifamos)



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Os atestados técnicos usados pelos Consórcios vencedores foram emitidos pela própria contratante (anexo 14, TC VOL XXXIX 9, FL. 49/58 – Consórcio Pioneiro; TC VOL XLII 7, fls. 29/30 e TC VOL XLII 8, fls.01/06 – Consórcio Transbus; TC VOL XLV 9, fls. 51/59 – Consórcio Pontual).

Ainda, para que não haja dúvidas quanto ao direcionamento da licitação, dadas as exorbitantes exigências editalícias e a facilitação da contratante para a emissão das certidões necessárias, não por mera coincidência, somente os 03 (três) Consórcios vencedores, que em sua formação têm empresas que já prestavam serviços à URBS, apresentaram-se para a concorrência, conforme se constata na Ata da Sessão Pública para Recebimento e Abertura dos Envelopes de Documentos e de Propostas (anexo 14, TC VOL XLVIII, FL. 48/49):

DATA: 25 DE FEVEREIRO DE 2010

HORÁRIO: 09 HORAS

LICITAÇÃO/MODALIDADE/CONCORRÊNCIA Nº 005/2009

OBJETO: SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA A OUTORGA DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS DA CIDADE DE CURITIBA, CUJAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS CONSTITUEM A RIT – REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE.

No dia e hora supramencionados, no auditório da **Urbs – Urbanização de Curitiba S/A**, em Curitiba - PR, realizou-se sessão pública para o recebimento dos envelopes de documentação e propostas dos interessados em participar da licitação epigrafada, com a presença de todos os integrantes da Comissão Especial de Licitação, designada através do Ato nº 066/2009, ao final assinados e pelos membros da Comissão Técnica, designados através do Ato n.º 067/2009. Aberta a sessão pelo Sr. Presidente da Comissão, o mesmo informou a todos que até o presente momento não havia sido protocolada nenhuma contestação ou impugnação que pudesse vir a interromper a realização desta licitação. Em seguida, foi solicitado que os representantes das licitantes procedessem a entrega dos envelopes contendo os documentos requisitados no Instrumento Convocatório, bem como de um documento oficial de identificação. Assim sendo, verificou-se a presença das seguintes proponentes: **CONSÓRCIO PIONEIRO**, representado pelo Sr. **Rodrigo Corleto Hoelzl**, RG 4.172.855-8, o qual procedeu a entrega de **03 (três)** invólucros, do **CONSÓRCIO PONTUAL**, representado pelo Sr. **Dante José Gulin**, RG 610.832-6, o qual efetuou a entrega de **03 (três)** invólucros e do **CONSÓRCIO TRANSBUS**, representado pelo Sr. **José Luiz de Souza Cury**, RG 737.476-3, o qual também procedeu a entrega de **03 (três)** invólucros. Registra-se que todos os invólucros se

Figura 5- Reprodução digital de excerto da ata da sessão pública para recebimento dos envelopes de documentação e propostas dos interessados na licitação

Com efeito, a exigência do edital em debate careceu de objetividade suficiente para configurar a imparcialidade e finalidade da seleção da proposta mais vantajosa. Ao contrario, restou comprovado que existiu a parcialidade por parte da contratante para que fossem mantidos os anteriores prestadores de serviço.

Para não restarem dúvidas quanto ao direcionamento da licitação é fato que todos os termos de compensação de débitos foram assinados no mesmo



dia, pelo Presidente da URBS, num modelo igual para todas as empresas envolvidas.

Logo, resta cabal que o item 2.3.4.1 foi feito para o benefício das empresas que já atuavam no sistema de transporte coletivo.

Assim, impossível outra conclusão que não o direcionamento da contratação para as empresas que já operavam no sistema, sendo todo o procedimento de licitação uma busca de legitimidade da situação posta.

### *c.3) Critérios para julgamento – itens 7.1; 7.1.1; 7.1.1.1.3; 7.1.2; 7.1.3;*

Houve a vantagem às empresas que prestavam serviço no sistema uma vez que o Edital, *a priori*, disciplinou critérios de julgamento tendenciosos com vistas à manutenção dos contratados e excludentes para possíveis novos concorrentes.

Constam no edital no que concerne a proposta técnica:

### *7 PROPOSTA TÉCNICA – ENVELOPE Nº 02*

*7.1 As propostas técnicas deverão ser apresentadas de acordo com o modelo constante no ANEXO IX deste Edital e serão analisadas com base em critérios de: a) experiência na operação dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros com utilização de ônibus; b) experiência na operação de linhas de transporte coletivo de passageiros em canaletas, corredores, vias ou faixas exclusivas; c) experiência na operação de linhas de transporte coletivo de passageiros com cobrança eletrônica de tarifa; d) transporte de interesse social e e) projeto de melhoria operacional. A formulação da proposta técnica pelos licitantes e os critérios de avaliação pela Comissão Especial de Licitação atenderão os parâmetros de exigências descritos nos itens 7.1.1, 7.1.2, 7.1.3, 7.1.4 e 7.1.5.*

*7.1.1 Experiência na operação do transporte coletivo (E1) – resultado gerado pela multiplicação do número de veículos da frota operante vinculada ao serviço prestado (FO) pelo tempo em meses completos de operação (T), conforme atestado apresentado, sendo a pontuação mínima definida a partir daquela exigida para a comprovação da*



*qualificação técnica operacional. Para este item serão considerados, no máximo, 30 (trinta) pontos, de acordo com os critérios e tabelas abaixo:*

$$E1 = FO \times T$$

(...)

*7.1.1.3 No caso de licitante constituído na forma de empresa isolada, será permitida a soma de atestados para a determinação da pontuação prevista no item 7.1.1, desde que pelo menos um dos atestados atenda as exigências quantitativas mínimas previstas na alínea 'a' do item 6.1.4.*

(...)

*7.1.2 Experiência na operação de linhas de transporte coletivo de passageiros, que na maior porção de seu trajeto opere em canaletas, corredores, vias ou faixas exclusivas (E2), resultado gerado pela multiplicação do número de veículos que operam nessa condição (N) pelo tempo em meses completos de operação (T), conforme atestado apresentado. Para este item serão considerados, no máximo, 10 (dez) pontos, de acordo com os critérios e tabelas abaixo:*

$$E2 = N \times T$$

(...)

*7.1.3 Proposta de Antecipação do Prazo de Início de Operação. A pontuação referente ao presente item (Npio) será obtida através da análise da declaração de Antecipação de Prazo de Início da Operação apresentada pelo proponente, conforme Modelo do Anexo IX do presente Edital. A pontuação será definida conforme Tabela a seguir:*

<i>Quantidade de dias de antecipação do início da operação, em relação ao prazo máximo</i>	<i>Pontos</i>
<i>90 dias</i>	<i>20</i>
<i>De 60 a 89 dias</i>	<i>15</i>
<i>De 30 a 59 dias</i>	<i>10</i>
<i>De 10 a 29 dias</i>	<i>05</i>
<i>Menos de 10 dias</i>	<i>00</i>



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

A leitura do disposto no Edital configura o favorecimento a prestadora de serviços já atuante no sistema, posto que um dos critérios de julgamento foi “Experiência na operação do transporte coletivo” que seria o “resultado gerado pela *“multiplicação do número de veículos da frota operante vinculada ao serviço prestado”* pelo *“tempo em meses completos de operação”* - com atestado fornecido pela própria contratante, conforme levantado na desconformidade anterior.

Adiante, somado à explícita vantagem concedida aos já prestadores de serviço, ocorreu ainda cerceamento competitivo na exigência de que “*desde que pelo menos um dos atestados atenda as exigências quantitativas mínimas previstas*” de que:

*“A licitante deverá apresentar, para cada lote, atestado(s) emitido(s) em nome da empresa participante ou da empresa componente do consórcio licitante, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado prestadora de serviço público, apto a comprovar desempenho na prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, com veículo do tipo ônibus, pertinente e compatível com o objeto da presente licitação, com frota operante mínima de 125 (cento e vinte e cinco) ônibus, operados por um período igual ou superior a 24 (vinte e quatro) meses”*.(grifamos)

O edital somente combina a numeração com mera remissão de um item a outro – *vide* a combinação dos itens 7.1.1 com 7.1.13 somada à condição do item 6.1.4.

Igual expediente é adotado nos critérios de “Experiência na operação de linhas de transporte coletivo de passageiros” e “Antecipação do Prazo de Início de Operação”, pois atingirá melhor resultado gerado pela multiplicação do número de veículos que operam em canaletas, pelo tempo em meses completos de operação, quem já realizar esta função.

Quanto à “Antecipação do Prazo de Início de Operação”, por óbvio que quem já operasse no sistema, com mera continuidade, poderia antecipar o prazo de imediato, bastando que continuasse a exercer suas funções rotineiramente.

Assim, confirmam-se os direcionamentos no edital.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

## Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

---

Esta relevante questão foi objeto de manifestação expressa pelo Advogado da URBS na fase interna da licitação que apontou:

### 2.3.3 Dotação orçamentária, valor estimado e preço da outorga

No item 2.3 (fl. 257), verifica-se a ausência de definição dos valores que as futuras concessionárias deverão pagar à URBS a título de contraprestação pela outorga da concessão.

Tais valores devem estar expressos no edital e devem vir acompanhados de estudos técnicos que demonstrem sua plausibilidade.

### 2.3.4 Idoneidade Financeira

Os índices previstos nos itens 6.1.2, 'c1', 'c2' e 'd' (fls. 261/262) devem ser devidamente justificados nos autos do processo licitatório e acompanhados de estudos técnicos que demonstrem serem eles condizentes com o vulto do objeto ora licitado.





### 2.3.5 Proposta Técnica

Com relação aos critérios de julgamento da proposta técnica, dois dos quesitos merecem especial atenção.

O item 7.1.2 (fl. 266), pontua a experiência na operação de linhas de transporte coletivo de passageiros em canaletas, corredores, vias ou faixas exclusivas.

A exigência é justificável haja vista que se trata de uma característica marcante no transporte coletivo de Curitiba a operação nessas circunstâncias.

Entretanto, para que a exigência se afigure válida e não frustre o caráter competitivo do certame, a Diretoria de Transporte deve apresentar justificativa amparada no estudo empreendido nesse sentido e anexa-los aos autos do processo licitatório.

O mesmo procedimento deve ser adotado quanto à exigência contida no item 7.1.3 (fl. 267), que se refere à comprovação de experiência na operação de sistema de transporte coletivo de passageiros com a cobrança eletrônica de tarifa (bilhetagem eletrônica).

O fato do sistema atual operar nessas condições justifica a pontuação desse quesito, porém, para que a exigência não frustre o caráter competitivo do certame deve a Diretoria de Transporte anexar aos autos o estudo que demonstra ser a bilhetagem eletrônica meio de cobrança da tarifa razoavelmente difundido no país.

### 2.3.6 Proposta Comercial

No item 8.2 (fls. 269/270) existe uma disposição que limita a margem de lucratividade das concessionárias através da fixação de uma Taxa Interna de Retorno (TIR) de 8,95% (oito inteiros e noventa e cinco centésimos por cento), amparada na parte final do art. 7º, Inc. II da Lei Municipal nº 12.597/2008, que prevê:



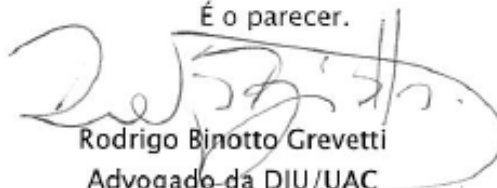
# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

## III – CONCLUSÃO

Ante a tudo que foi exposto, conclui-se que, até que sejam sanadas as inconformidades manifestadas no presente parecer, o presente feito NÃO poderá lograr prosseguimento.

É o parecer.

  
Rodrigo Binotto Grevetti  
Advogado da DJU/UAC  
OAB/PR nº 38.488

## DESPACHO/DIRETORA JURÍDICA

I – Aprovo o Parecer DJU/1.401/2009;

II – Encaminhe-se à Área Solicitante.

DJU, em 18 / 12 / 2009.

  
Marilena Indira Winter  
OAB/PR nº 16.867  
Diretora Jurídica

Figura 6 - Reprodução digital de trecho do Parecer Jurídico que abordou o tema (anexo 4, TC VOL XVII 5, fls. 03/04)

Contudo, um dos membros da Licitação, Sr. Luiz Filla da área de Operação de Transporte Coletivo, em ato contínuo, apresentou informação de que os itens levantados no parecer jurídico não entrou no mérito da ressalva oposta pelo parecer jurídico, somente reforçando o que constava nos autos:



### URBS – URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A EMPRESA GERENCIADORA DE TRANSPORTE COLETIVO

À  
ALI

Em atenção ao atendimento no contido do parecer DJU/1401/09 referente ao processo nº 100/2009 ALI/DTP, temos a informar:

- 1- Quanto aos itens 2.3.3 referentes aos custos de outorga e 2.3.4 referente aos índices de idoneidade financeira, informamos que os valores e justificativas estão indicados em parecer de consultoria contratada para este fim.
- 2- Quanto aos itens 2.3.5 que requer justificativa para a pontuação da experiência na operação de linhas de Transporte Coletivo de passageiros em canaletas, corredores, vias ou faixas exclusivas, apesar de característica pioneira e marcante na RIT (Rede Integrada de Transportes), está amplamente difundida nos sistemas de Transporte Coletivo nacional e internacional. A operação em canaletas, corredores, vias ou faixas exclusivas, pelo seu baixo custo de implantação comparativamente as tecnologias metroviárias levou o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de transportes e da Mobilidade Urbana, na formulação e materialização da política nacional de transportes e de mobilidade urbana a publicar em dezembro de 2008 a tradução para a língua portuguesa do livro “*Bus Rapid Transit (BRT)*” denominado manual do BRT, com guia de planejamento que mostra a experiência neste tipo de operação em mais de 40 cidades dos seis continentes, enfatizando no Brasil as cidades principais que já utilizam esta tecnologia operacional.
- 3- Quanto ao item 2.3.6 Proposta Comercial, a exemplo dos itens 2.3.3 e 2.3.4, os estudos condizentes, considerando a outorga exigida e a exequibilidade do fluxo de caixa no período do contrato para a TIR máxima estabelecida, também fazem parte dos serviços de consultoria contratados para este fim.

Curitiba, 29 de dezembro de 2009.


  
Luiz Filla  
Área de Operação do Transporte Coletivo

Figura 7 - Reprodução digital de informações acerca do questionado no Parecer Jurídico



Não obstante a falta de nova manifestação jurídica quanto à concordância ou não das justificativas, o ordenador da despesa, Sr. Marcos Valente Isfer, na qualidade de Presidente da URBS publicou o Aviso de Licitação.

Apesar da controvérsia não retornaram os autos para a finalização do opinativo jurídico.

*c.4) Diferença entre a minuta e o edital nas Condições de Participação – item 4.2.8;*

Pela análise da minuta do edital e daquele efetivamente publicado é perceptível que ocorreram mudanças que podem ser indícios de direcionamento.

Assinale-se o Relatório Parcial: Comparativo entre Versões do Edital de Licitação do Transporte Coletivo de Curitiba Comissão de Auditoria, instituída pelo Decreto Municipal nº 893/2013(anexo 30-01), ocasião em que consta:

### ***“2.5 – Item 4.2.8 - Condições de Participação***

#### ***Editais Analisados pela Diretoria Jurídica:***

*4.2 Será vedada a participação de empresas, individualmente ou em consórcio, nas seguintes condições:*

*(...)*

*4.2.8 Que tiverem controle societário ou sócio(s) comum(ns), independente da participação societária, com outro proponente ou com empresa integrante de outro consórcio, que concorra nesta licitação, **ainda que para lotes distintos**, ressalvado o caso de empresas inseridas dentro de um mesmo proponente ou seja, de um mesmo consórcio licitante o qual poderá ser formado por empresas do mesmo grupo econômico ou que tenham controle societário ou sócios comuns (página 258).*

#### ***Editais Publicados:***

*4.2 Será vedada a participação de empresas, individualmente ou em consórcio, nas seguintes condições:*

*(...)*

*4.2.8 Que tiverem controle societário ou sócio(s) comum(ns), independente da participação societária, com outro proponente ou com empresa integrante de outro consórcio, que concorra nesta licitação, ressalvado o caso de empresas inseridas dentro de um mesmo proponente ou seja, de um mesmo consórcio licitante o qual poderá ser formado por*



*empresas do mesmo grupo econômico ou que tenham controle societário ou sócios comuns (página 3.609).*

*Destaca-se, no Edital publicado a supressão do termo “ainda que para lotes distintos”.*

A redação final pode confirma a possibilidade de associação entre empresas do mesmo grupo econômico dentro do processo licitatório, o que também nulifica o certame, pela ausência de competitividade nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93.

Este é o entendimento consolidado no TCU:

*[Representação que teve origem em documentação encaminhada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - MP/TCE-RN, dando conta de possíveis fraudes em processos licitatórios realizados em várias prefeituras desse estado da Federação. Os certames promovidos pelas prefeituras municipais tiveram diversos objetos, como, por exemplo, a aquisição de veículo caminhão turbo, diesel, ano 2002, e uma carroceria tipo graneleira em madeira de lei. A auditoria apurou que diversas empresas licitantes pertencentes ao mesmo grupo societário participaram dos certames. **O entendimento deste Tribunal de Contas, em decorrência dos responsáveis ter permitido a participação de empresas que tenham sócios em comum ou em que haja relação de parentesco entre eles, foi de que esses agentes cometeram grave infração à norma legal, sujeitando-se, portanto, a aplicação de multa. Quanto às entidades privadas, ficaram sujeitas à inidoneidade. Conhecimento da representação para, no mérito, considerá-la procedente.***

*[ACÓRDÃO]*

*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, em: 9.1. [...] conhecer da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, e considerá-la procedente; 9.2. excluir da relação processual as empresas [omissis 1] e [omissis 2]; 9.3. considerar revel, para todos os efeitos, [omissis 1], ex-prefeito; 9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por [omissis 2], presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Alexandria/RN, e por [omissis 3] e [omissis 4], membros daquela Comissão; 9.5. aplicar, individualmente, a [omissis 1, omissis 2, omissis 3 e omissis 4] a multa do inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), [...]; 9.8. rejeitar as justificativas apresentadas pelas empresas [omissis 3, omissis 4 e omissis 5]; 9.9. declarar a inidoneidade das empresas [omissis 3, omissis 4 e omissis 5] para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 1 (um) ano, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992; 9.10. orientar o Município de Alexandria/RN a, em futuras licitações na modalidade convite que envolvam recursos federais, abster-se de permitir a participação de empresas que tenham sócios em comum ou em que haja relação de parentesco entre eles, por constituir afronta aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993, em especial os da competitividade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa;*

*[VOTO]*

*18. A propósito, pela pertinência da análise ao presente caso, transcrevo, a seguir, trecho do voto do ministro Benjamin Zymler que conduziu o*





mencionado acórdão 2.900/2009 - Plenário: "11. Todos esses indícios, coincidentes e convergentes, sugerem, inexoravelmente, a existência de vício no procedimento licitatório. Apontam também na direção de que a competitividade do certame foi totalmente frustrada, configurando-se a fraude à licitação. Desse modo, restaram feridos os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, o que comprometeu a seleção da proposta mais vantajosa e a eficácia da competição. 12. Também não há como afastar a responsabilidade da Comissão de Licitação pelos atos praticados, uma vez que esta tem o dever de zelar pelo interesse público e pelas normas legais, notadamente aquelas previstas na Lei nº 8.666/93. (...) 14. Vale mencionar que a discricionariedade na seleção dos convidados é limitada pelos princípios da Administração Pública. Nesse sentido, a faculdade de escolha dos destinatários do convite deve ser exercida com cautela em face dos riscos de ofensa à moralidade e à isonomia. 15. Por outro lado, ao tempo em que a lei determina que deverão ser convidados, no mínimo, três interessados, não estabelece um limite máximo, o que não exclui a possibilidade de, em casos concretos, ser efetivada a convocação de número maior de interessados. Deve-se ter em mente que a seleção prévia dos participantes faz-se no interesse da Administração para consecução do interesse público. 16. A existência de sócios em comum e de sócios com relação de parentesco entre as únicas três empresas convidadas são circunstâncias que, ao meu ver, põem sob suspeita os critérios empregados na escolha dos licitantes e, conseqüentemente, o cumprimento dos fins preconizados no artigo 3º da Lei nº 8.666/93. 17. Apesar de não haver vedação legal à participação de empresas geridas por pessoas com relações de parentesco, não atende ao princípio da moralidade a realização de um convite em que as únicas empresas participantes possuem sócios em comum. Nessa hipótese, há afinidade pessoal suficiente para afastar o ânimo de competição comercial que supostamente possa existir. 18. A responsabilidade deve recair, também, sobre o Sr. [omissis 5], ex-prefeito do Município e responsável pela homologação da licitação e adjudicação do objeto, pois, ao homologar o procedimento, essa autoridade passou a responder por todos os atos nele praticados, objeto de sua expressa aprovação, conforme preconiza o Acórdão nº 113/99-TCU-Plenário. 19. Ressalto que a homologação de um procedimento licitatório não é um ato meramente formal, em que a autoridade competente apõe sua assinatura e toma ciência do resultado do certame. Trata-se, na verdade, de ato por meio do qual a autoridade administrativa exerce o controle sobre a legalidade do procedimento. Assim, caso haja alguma irregularidade no transcorrer da licitação, cumprirá à autoridade competente rejeitar a homologação." 19. Por outro lado, concluo que não há provas no processo da efetiva participação das empresas [omissis 2] e [omissis 1], as quais negaram terem formulado propostas para os certames em tela. Por conseguinte, na linha do acórdão 1.791/2011 - Plenário, essas empresas devem ser excluídas da relação processual. 20. Dessa forma, manifesto integral concordância com os fundamentos da instrução da unidade técnica, acolhendo-os como razões de decidir.

(grifamos) (AC-1047-15/12-P, Sessão: 02/05/12, Grupo: I, Classe: VII, Relator: Ministro ANA ARRAES – Fiscalização)





### RECOMENDAÇÕES

#### 1) Os responsáveis à época:

Esses fatos consolidaram o direcionamento na Licitação:

O Sr. *Marcos Valente Isfer*, na qualidade de Presidente URBS e ordenador da despesa, em conjunto com toda a Comissão de Licitação nomeada pelo Ato nº 066/2009 do Presidente da URBS (anexo 14, TC VOL I 06, fl. 15):

*Fernando Eugênio Ghignome – Presidente;*

*Luiz Filla – membro;*

*Celso Bernardo – membro;*

*Cássia Ricardo de Aragão – membro;*

*Carlos Eduardo Manika – membro;*

*André Gustavo Reis Fialho – membro;*

*Saulo de Oliveira Miranda – membro;*

*Ana Lúcia Cameirão – Secretária.*

Como consequência dos fatos constatados temos a nulidade do procedimento de Licitação sob o protocolo do município nº 100/2009 – ALI/DTP – Concorrência nº 005/2009 da URBS – Urbanização de Curitiba S.A com a responsabilização dos agentes acima nominados.

Assim recomenda-se que:

Diante do direcionamento da licitação, declare-a nula, com o reconhecimento da tipificação do art. 90 da Lei nº 8.666/93.

Assine-se prazo de 12 (doze) meses para que o Município de Curitiba adote providências para a realização de nova licitação (neste período entendemos que a tarifa deva receber as reduções de custos adiante especificadas).

Aplique-se a multa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 à: Sr. Marcos Valente Isfer, Presidente URBS; aos membros da Comissão de Licitação: Fernando Eugênio Ghignome - Presidente; Luiz Filla - membro; Celso Bernardo – membro; Cássia Ricardo de Aragão - membro; Carlos Eduardo Manika - membro; André Gustavo Reis Fialho - membro; Saulo de Oliveira Miranda - membro; Ana Lúcia Cameirão –



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

---

Secretária, Sr. Celso Bernardo (C.P.F. 167.226.209-72), controlador interno, com base no parágrafo único do art. 418 do Regimento Interno desta Corte;

Declare com base no art. 96 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão para: Sr. Marcos Valente Isfer, Presidente URBS; a todos os membros da Comissão de Licitação: Fernando Eugênio Ghignome - Presidente; Luiz Filla - membro; Celso Bernardo – membro; Cássia Ricardo de Aragão - membro; Carlos Eduardo Manika - membro; André Gustavo Reis Fialho - membro; Saulo de Oliveira Miranda - membro; Ana Lúcia Cameirão – Secretária.

d) *Recomendação de responsabilização dos advogados emitentes dos pareceres que analisaram o edital e a minuta deste nas fases interna e externa da licitação;*

*1. Considerações gerais:*

Em face do apontado nas desconformidades anteriores, constata-se a responsabilização dos advogados emitentes de parecer que embasou a decisão da legalidade do procedimento licitatório, Dr. Rodrigo Binotto Grevetti, OAB/PR nº 38.488 e Dra. Marilena Indira Winter, OAB/PR n.º 16.867, materializada no Parecer Jurídico.

Com efeito, as desconformidades apontadas no primeiro parecer jurídico da fase interna (Parecer DJU/1.401/2009 de 18/12/09 (anexo 14, TC VOL XVIII 4, fls. 21/30 e TC VOL XVIII 5, fls. 01/04), que foram desconsideradas pela alta administração da URBS para a homologação da licitação receberam parecer favorável na fase externa (Parecer DJU/730/2010 - URBS (anexo 14, TC VOL LVII 4, fls. 37/39 e TC VOL LVII 5, fls. 01/06)).

Percebe-se isso pelo próprio andamento processual da licitação. Findo o julgamento ocorreu à adjudicação da licitação (anexo 14-57-04, fl. 22):



URA MUNICIPAL DE CURITIBA  
URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A.

Alfeso Camargo, 330 – Rodoferrviária Bico Central  
860-090 – Jardim Botânico – Curitiba/PR  
120-2232 Fax 41 3232-8476 - CEP 817 017  
76 016 6395081-79 Insc Estadual 101 47866-66  
CNPJ 06.943.000/0001-00



### DESPACHO HOMOLOGATÓRIO

Da análise do procedimento licitatório, Concorrência n.º 005/2009, cujo objeto é seleção de empresas ou consórcios de empresas para a outorga de concessão para prestação e exploração dos serviços de Transporte Coletivo Público Urbano de Passageiros, com ônibus, no município de Curitiba, constatou-se:

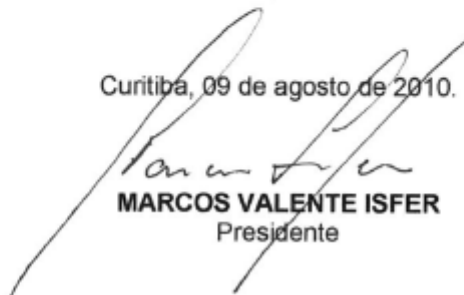
- a regularidade e a legalidade dos atos constantes do mesmo e
- a concordância com os termos do Relatório de Encaminhamento, datado de 05 de agosto do corrente ano.

Diante de todas as considerações constantes do presente procedimento, **HOMOLOGO** todos os seus atos.

Outrossim, diante de tais fatos, **ADJUDICO** o objeto do **Lote 1 ao CONSÓRCIO PONTUAL**, o objeto do **Lote 2 ao CONSÓRCIO TRANSBUS** e o objeto do **Lote 3 ao CONSÓRCIO PIONEIRO**.

Cumram-se as demais formalidades legais necessárias.

Curitiba, 09 de agosto de 2010.



**MARCOS VALENTE ISFER**  
Presidente

Figura 8 - Despacho Homologatório

Na sequência, inconformado com o resultado do certame Washington Luis Selbmann apresentou recurso, em que pediu a reconsideração da decisão que homologou o processo licitatório (anexo 14-57-04, fls. 25/34 – fls. 12657/12666 do processo original).

Ato contínuo, seguiu o processo para a análise jurídica, ocasião em que, após fazer apontamentos no recurso, cujo o objeto versava sobre inconformismo na homologação do certame, manifestou-se o assessor jurídico “*sem alteração das decisões anteriormente proferidas pela administração*”:



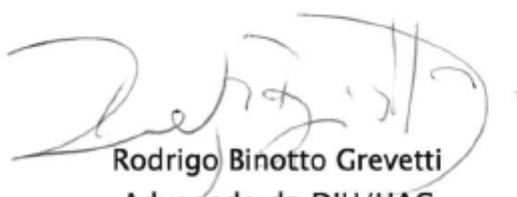
# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Deve, por outro lado, ser admitido enquanto requerimento administrativo pautado no direito de petição, porém, sem que lhe se já conferido o tratamento e os efeitos próprios dos recursos.

Quanto ao mérito, opina-se no sentido de que seja INDEFERIDO o requerimento, com lastro na fundamentação argumentativo-jurídica anteriormente exposta, sem alteração das decisões anteriormente proferidas pela Administração.

É o parecer.




Rodrigo Binotto Grevetti  
Advogado da DJU/UAC  
OAB/PR nº 38.488

## DESPACHO/DIRETORA JURÍDICA

I - Aprovo os termos do presente Parecer DJU/730/2010;

II - Encaminhe-se à superior consideração do Sr. Presidente.

DJU, em 24/08/2010.



Marilena Indira Winter  
Diretora Jurídica  
OAB/PR nº 16.867

Figura 9 - Excerto parecer jurídico sobre recurso da homologação da licitação

Assim, em que pese não haver específica referencia dos assessores jurídicos acerca da fase externa da licitação, ao se manifestarem em sede de recurso, referendaram todo o processo licitatório, quedando-se silentes quanto aos itens levantados no parecer preliminar.



Esse expediente recursal teve o fito também de confirmar *in totum* a homologação efetivada pelo Presidente do órgão.

O argumento de que a manifestação jurídica se circunscreveu apenas ao objeto recursal não procede, posto que a homologação do certame “lote 1” contemplava a alteração entre a minuta e o edital publicado, inclusive estando englobada no objeto maior.

Ademais, se se considerar que não houve a manifestação jurídica da fase externa todo o processo licitatório esta eivado de nulidade absoluta por ofensa expressa ao art. 38 da Lei 8.666/93, devendo ser obrigatoriamente invalidado.

Em síntese, no primeiro parecer da fase interna os advogados opuseram óbices, e no segundo parecer, na fase externa, os advogados referendaram o processo licitatório.

Sobre o tema é o entendimento do Tribunal de Contas da União apresentado em seu Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 13:

*Ex-Procurador-Geral do Estado do Tocantins interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão n.º 2.109/2009, por meio do qual a Primeira Câmara julgou irregulares as suas contas e aplicou-lhe multa, em razão da emissão de parecer jurídico favorável a contratação “baseada em objeto amplo e mediante alegação imprópria de emergência”. Em seu voto, o relator concordou com o Ministério Público junto ao TCU, ao assinalar que, “Muito embora esse mesmo parecer alerte para a necessidade de observância dos requisitos estabelecidos no mencionado artigo 26, parágrafo único, da Lei de Licitações, ao final concluiu pela inexistência de óbices na contratação direta em questão, conquanto inexistissem nos autos as referidas justificativas exigidas em lei, conforme alertado pelo Núcleo Setorial de Controle Interno. [...] Assim, entendendo caracterizada a responsabilidade do recorrente.”. Considerando que “o ato do queixante contribuiu para a consumação da irregularidade praticada pelo gestor”, o relator propôs e a Primeira Câmara decidiu negar provimento ao recurso. Precedente citado: Acórdão n.º 1.801/2007-Plenário. Acórdão n.º 1964/2010-1ª Câmara,*



TC-019.801/2007-3, rel. Min. Augusto Nardes, 20.04.2010.  
(grifamos)

Como sabido, o parecer jurídico emitido por assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública.

O fato dos autores do parecer jurídico não exercerem a função de execução administrativa, não ordenarem despesas e não se utilizarem, gerenciarem, arrecadarem, guardarem ou administrarem bens, dinheiros ou valores públicos não significa que se encontrem excluídos do rol de agentes sob jurisdição deste Corte, nem que seus atos se situem fora do julgamento das contas dos gestores públicos.

Deste modo entende JUSTEN FILHO:

*“Ao examinar e aprovar os atos de licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia feito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.*

*A afirmação se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pelo conhecimento dos riscos de determinadas decisões. Mas, se há duas teses juridicamente defensáveis, a opção por uma delas não pode acarretar punição. Entendimento similar pode pôr-se quanto à avaliação sobre os fatos relevantes para uma decisão. Por isso, poderá (deverá) punir-se o servidor público que adota interpretação contrária ao Direito, aberrante, ou se o prolator do parecer desvirtuar os fatos*





*ocorridos, adotando versão não fundada em documentos ou outras provas. Se a decisão administrativa for entranhada de defeito desconhecido do agente que forneceu o parecer, não há cabimento em sua responsabilização. Tanto mais por se inadmissível impor uma espécie de “responsabilidade política” ao sujeito que desempenha função de assessoramento, sancionando-o apenas em virtude da consumação de um resultado reputado incompatível com valores protegidos pelo Direito. Aquele que desempenha atividade de assessoramento jurídico ou técnico sujeita-se ao regime jurídico genérico: a responsabilidade civil, penal ou administrativa depende da culpabilidade. Enfim, é essencial preservar a autonomia da função de assessoramento jurídico ou técnico.” (grifamos)*

Este também é o posicionamento adotado por esta Corte de Contas nos protocolos nº 553572/09 (Acórdão nº 1847/11 – Pleno) nº 251169/09 (Acórdão nº 841/11 – Pleno).

Por conseguinte, são responsáveis por esta desconformidade o Dr. Rodrigo Binotto Greveti, OAB/PR nº 38.488 e Dra. Marilena Indira Winter, OAB/PR nº 16.867, sujeitos à aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, III, “d”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

### *2. Conclusões do Relatório da URBS de 03/09/13;*

Em 03 de setembro de 2013 houve a emissão de Relatório Parcial elaborado pela Comissão de Auditoria instituída pelo Decreto Municipal nº 893/2013 com um Comparativo entre versões do Edital de Licitação do Transporte Coletivo de Curitiba (Anexo nº 30, fonte: <http://www.curitiba.pr.gov.br/multimidia/00136522.pdf>).

Em síntese, houve um comparativo entre a versão do edital comentado em parecer jurídico pelos Assessores Jurídicos da URBS e a versão do edital que foi publicada, segunda a referida comissão.

As conclusões do Relatório deveriam contemplar as medidas administrativas de instauração de procedimento administrativo interno para averiguar as responsabilidades dos pareceristas e da Diretoria à época, que permitiu a alegada alteração entre a versão comentada e a publicada.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Outrossim, a Comissão da Auditoria Interna que é composta, dentre outros agentes, pelo atual Presidente e o Controlador Interno da URBS tem o dever de instaurar um procedimento administrativo interno para verificar as responsabilidades, nos termos dos arts. 2º, inciso XII, 5º e 11 da Lei nº 9.784/99 c/c o art. 38, VI da Lei nº 8.666/93.

Estes fatos podem ser verificados em sede de contraditório e ampla defesa na instrução processual administrativa perante à Comissão Específica da URBS e podem compor o presente relatório após suas conclusões, se for o caso.

*Prima facie*, pode haver também a responsabilização da Diretoria da URBS à época ou a determinados agentes. Neste momento processual, no qual esta Comissão de Auditoria teve acesso apenas às conclusões do Relatório, não podendo inferir conclusões a respeito do tema apurado pela Comissão Interna Municipal, de molde a concluir pela culpabilidade aos envolvidos quanto a estes fatos específicos.

Isto não elide a emissão de parecer interno e a concordância com o parecer externo expostas no item precedente (subitem g).

Outrossim, o Tribunal de Contas não pode avocar a competência administrativa da elaboração de procedimento administrativo interno da URBS para apuração de responsabilidades no procedimento. Contudo, por óbvio, pode levar em consideração as conclusões objetivas do relatório que digam respeito ao certame.

Ressalte-se que o presente Relatório já possui o convencimento técnico pela nulidade do certame.

## RECOMENDAÇÕES

### 1) À atual administração:

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências descritas, isto é, a anulação dos atuais contratos com a consequente licitação, no prazo de 12 (doze) meses, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*



*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

### **RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;

Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

### **Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Na hipótese de descumprimento do presente item, recomenda-se, ato contínuo, a imposição de multa de 10% (dez por cento), do montante dos custos mensais do RIT, mês a mês, enquanto permanecer a conduta, nos termos do inciso V do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, *verbis*:

*“Art. 89. Ficarà sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.*

*§ 1º Considera-se lesão ao erário:*



*I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;*

*II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;*

*III – o recolhimento direto de encargos previdenciários e trabalhistas na hipótese de obra contratada por empreitada global;*

*IV – a perda de receita decorrente do não lançamento de tributos; do lançamento a menor; da emissão fraudulenta de guia de recolhimento; de concessão indevida de anistia, remissão, isenção; da não realização de atos administrativos tendentes à constituição e execução de crédito tributário ou não;*

*V – a não sustação, no prazo fixado pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IX do artigo 76 da Constituição Estadual, de ato irregular ou que implique em despesa ilegal;*

*VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.*

*§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.” (grifamos).*

### **e) Apontamentos sobre a ocorrência ou não da Cartelização;**

A Comissão de Auditoria faz apontamentos sobre a ocorrência ou não da cartelização no transporte coletivo de Curitiba e Região Metropolitana.

Preliminarmente, configura a cartelização um acordo explícito ou implícito entre concorrentes para a fixação de preços ou cotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação ou, ainda, por meio da ação coordenada entre os participantes, eliminar a concorrência obter maiores lucros, em prejuízo do bem-estar comum.

As empresas que formam um cartel mantêm sua independência e individualidade formalmente, mas em conluio acordam regras, tais como a divisão do mercado e a manutenção do preço combinado.

As principais características de um Cartel são:

- 1) O controle do nível de produção e condições de venda;
- 2) A fixação e controle de preços;
- 3) O controle das fontes de matéria-prima;
- 4) A fixação da margem de lucro e divisão do mercado.

Em regra, os cartéis normalmente ocorrem em mercados de oligopólio, nos quais existe um pequeno número de firmas, e normalmente envolve produtos homogêneos. Na prática o cartel opera como um monopólio, isto é, como se fosse uma única empresa.

Por isso os cartéis são considerados a mais grave lesão à concorrência e prejudicam consumidores ao aumentar preços e restringir oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis, posto que limitam a concorrência, e, também, prejudicam a inovação, impedindo que novos produtos e processo produtivos surjam no mercado, resultando em perdas de bem-estar do consumidor e, em longo prazo, perda de competitividade da economia com o um todo.

No Brasil a formação de cartéis é considerada uma infração da ordem econômica, matéria disciplinada pela Lei nº 8.884/94, vigente na época da licitação – atualmente disciplinada pela Lei nº 12.529/11, sendo de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, a decisão acerca da existência de infração à ordem econômica e à aplicação das penalidades previstas em lei.

Após essas considerações, quanto à licitação podemos constatar o seguinte:

**Primeiro**, pela análise das propostas dos consórcios, observa-se que foram apresentados, a princípio, descontos irrisórios, com parâmetros de consumo ofertados quase sempre no máximo. Isto poderia evidenciar a ausência de competição e sinalizar a existência de conluio nas propostas:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Tabela 12 - Descontos totais nas propostas dos Consórcios

CONSÓRCIO	PROPOSTA COMERCIAL (Tabela: Diferença entre orçamento dos custos – anexo 14)	DESCONTO (Diferença entre o custo mensal proposto e o Custo Mensal Máximo)
PIONEIRO – lote 3	TC VOL XLIX 6 – fl. 01	- 0,0144%
TRANSBUS – lote 2	TC VOL XLIX 7 – fl. 02	- 0,0115%
PONTUAL – lote 1	TC VOL XLIX 7– fl. 35	- 0,0202%

**Segundo**, observa-se, conforme anteriormente apontado, que os consórcios foram constituídos da seguinte forma:

Tabela 13 - Constituição Consórcio Pontual, Lote 1<sup>6</sup>

INTEGRANTES	REPRESENTANTES
AUTO VIAÇÃO SANTO ANTÔNIO LTDA (2,0634%)	Wilson Luiz Gulin
	Verginia Luiza Macedo
AUTO VIAÇÃO MARECHAL LTDA (27,0527%)	Marco Antonio Gulin
	Délfio José Gulin
TRANSPORTE COLETIVO GLÓRIA LTDA (57,9488%)	Dante José Gulin
	Darci Gulin
ORLANDO BERTOLDI & CIA LTDA (12,9351% - Mercês)	Edison Bertoldi
	Orlando Bertoldi Junior
	Marileni Pinheiro Bertoldi

Tabela 14 - Constituição Consórcio Transbus, Lote 2<sup>7</sup>

INTEGRANTES	REPRESENTANTES
AUTO VIAÇÃO REDENTOR LTDA (58,2184%)	José Luiz Souza Cury
	Acir Antonio Gulin
EXPRESSO AZUL LTDA (21,4385%)	Leonardo Zem
ARAUCÁRIA TRANSPORTE COLETIVO LTDA (20,3431%)	Hairton Luiz Romani

Tabela 15 Constituição Consórcio Pioneiro, Lote 3<sup>8</sup>

INTEGRANTES	REPRESENTANTES
VIAÇÃO CIDADE SORRISO LTDA (40,9668%)	Denise Maria Gulin
	Donato Gulin
VIAÇÃO TAMANDARÉ LTDA (9,4632%)	Rodrigo Corleto Hoelzl
	Marli do Rocio Corleto
AUTO VIAÇÃO SÃO JOSÉ DOS PINHAIS LTDA (21,5899%)	Hermínio Brunatto Filho
	Donato Dal'Negro
CCD TRANSPORTE COLETIVO S.A. (27,9802%)	Eduardo José Chipon
	Hilton Chipon

<sup>6</sup> Fonte: TC VOL LVII (57) 6, fls. 12/33

<sup>7</sup> Fonte: TC VOL LVII (57) 7, fls. 02/22

<sup>8</sup> Fonte: TC VOL LVII (57) 5, fls. 29/36





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Seguem, novamente, alguns gráficos da participação. Isto poderia configurar atos de “concentração econômica” previstos nas Leis nº 8.884/94, art. 54, §3º (vigente à época) alterados pela Lei nº 12.529/11, arts. 36 c/c 88 e 90 (lei atual), dos representantes cujo sobrenome é “Gulin”:

Lotes	Participação Gulin	Outros
Lote 1	87,06%	12,94%
Lote 2	58,21%	41,79%
Lote3	40,96%	59,04%

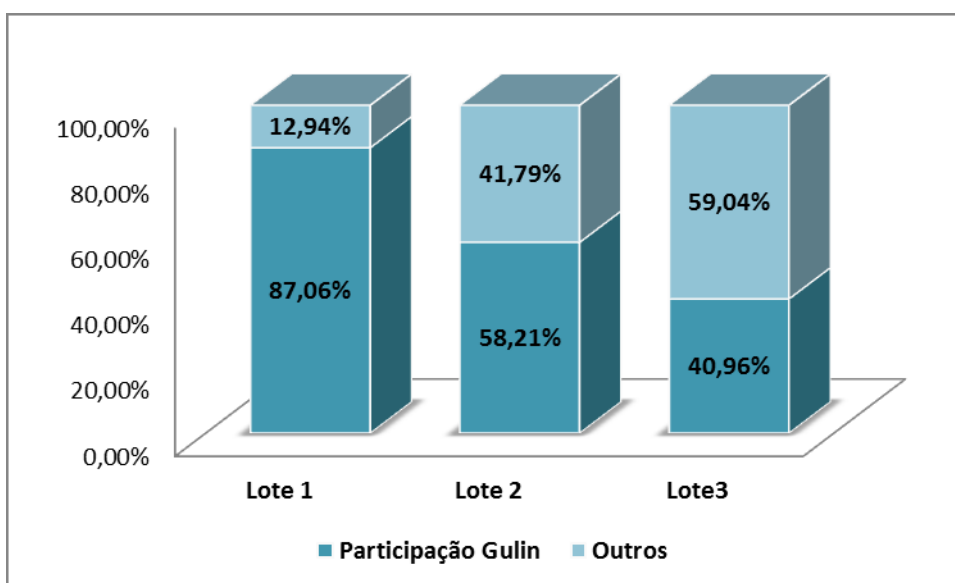


Gráfico 1 - Participação por Representantes nos Lotes

	Percentual ponderado	Outros participantes
Total dos Lotes	60,90%	39,10%



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

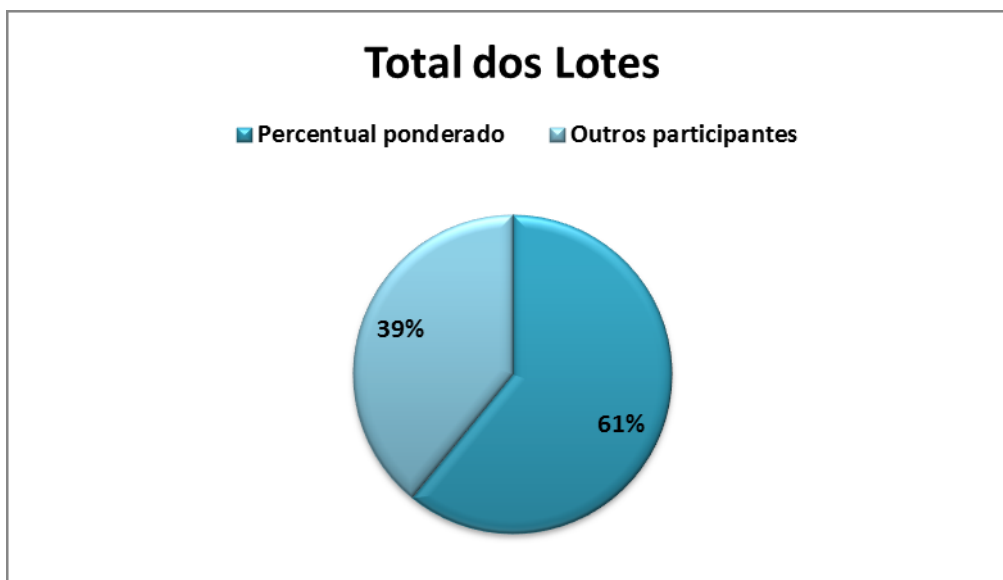


Gráfico 2 - Percentual ponderado simulado dos Representantes Gulín em todos os consórcios

lotes	Participação Gulín	Valores envolvidos
Lote 1	87,06%	R\$2.787.903.168,12
Lote 2	58,21%	R\$2.560.926.362,89
Lote3	40,96%	R\$3.308.407.292,28

	Participação Gulín	Total
Total dos Lotes	R\$5.272.987.360,92	R\$8.657.236.823,29

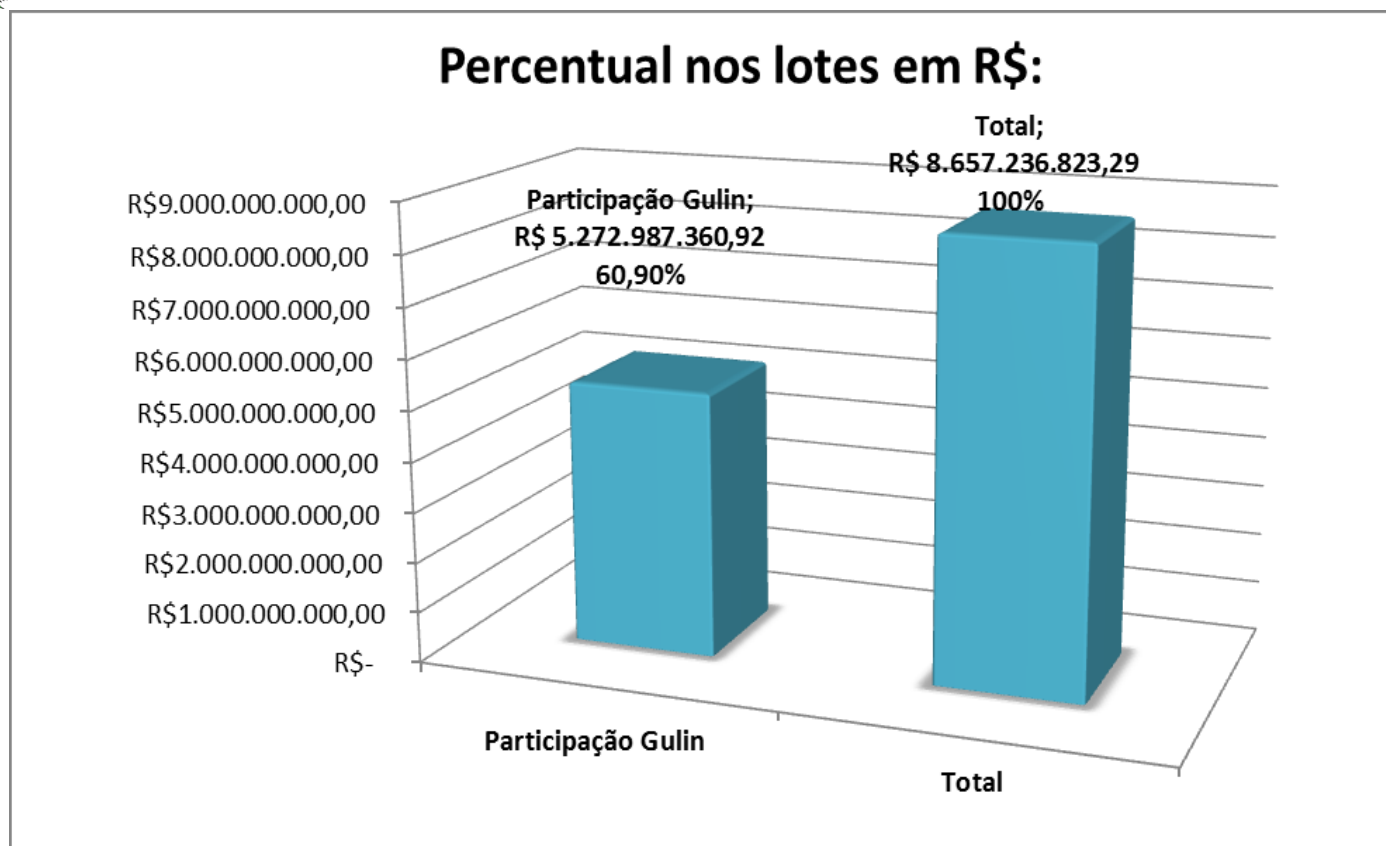


Gráfico 3 - Percentual nos lotes em R\$ Gulin

**Terceiro**, foram localizadas ligações societárias importantes entre os sócios e “ex-sócios” das empresas participantes da licitação junto ao CNE (Cadastro Nacional de Empresas). Esses quadros societários e suas respectivas ligações estão juntados no Anexo nº 15 e poderiam sugerir a “concentração econômica” conforme a Lei nº 8.884/94, art. 54, §3º (vigente à época) ou “domínio de mercado relevante de bens ou serviços” e a Lei nº 12.529/11, inciso II e §3º do art. 36 (lei atual).

A título de exemplo, segue abaixo um dos gráficos do Anexo nº 15 com as ligações societárias das empresas Viação Tamandaré Ltda., Empresa de Ônibus Campo Largo Ltda. e Viação Antonina Ltda.:

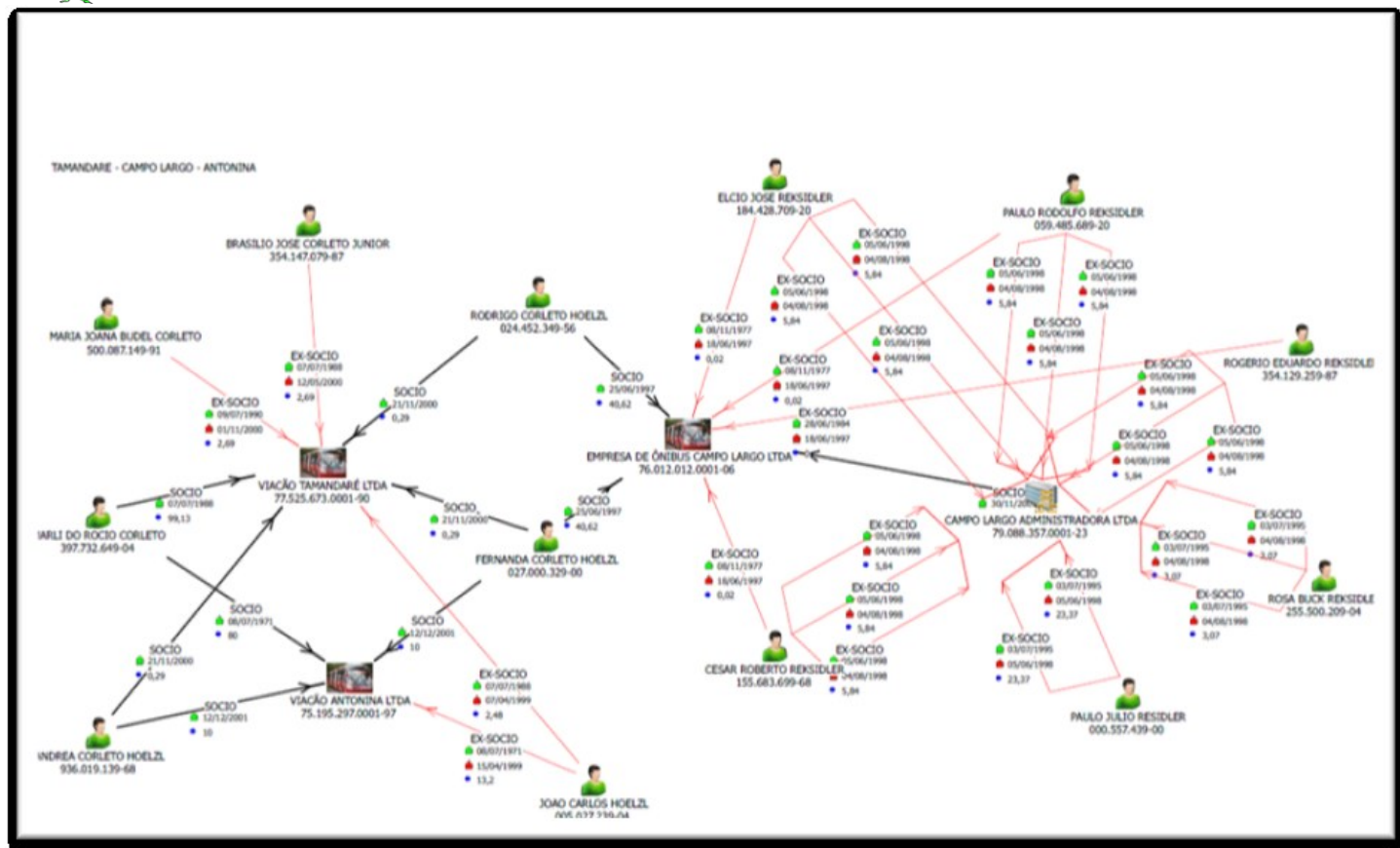


Figura 10 - Ligações societárias

**Quarto**, some-se a essas constatações o item 2.18 e subitem 4.c) (Diferença entre a minuta e o edital nas Condições de Participação – item 4.2.8) do presente relatório.

Em conclusão, recomenda-se a remessa dos presentes dados ao CADE e ao Ministério Público Federal para o aprofundamento dos presentes indícios que foram levantados pela Comissão de Auditoria.

### RECOMENDAÇÕES (item 2.18, letra e);

Recomenda-se a remessa, de cópias integrais (meio eletrônico) dos presentes autos, ao CADE, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual para eventuais medidas que entenderem cabíveis.

### 2.19. Os Aditivos Contratuais quanto a novas tecnologias: análise dos aditivos propriamente ditos e dos tácitos;

A análise deste tópico compreende os aditivos contratuais formalizados legalmente e aqueles não formalizados - aplicados tacitamente pelo órgão gestor do transporte público, sem a previsão legislativa específica e



sem constar na planilha de custos do edital original dos quais resultaram em impacto na tarifa.

### 1) Termo aditivo nº 02:

Com efeito, padece de razoabilidade, economicidade e motivação (art. 27 da Constituição Estadual do Paraná) que o custo decorrente do desenvolvimento de novas tecnologias seja repassado para a tarifa do transporte coletivo.

A sociedade é beneficiada quando há o uso de tecnologias sustentáveis, logo, o custo destas novas tecnologias, por conseguinte, deve ser arcado por toda a sociedade, e não apenas pelo cidadão que usa o transporte público. Ademais, esse já está contribuindo para a redução da emissão de poluentes, ao trocar o automóvel pelo ônibus.

Há que se considerar ainda que existem relevantes interesses comerciais de empresas particulares, desenvolvedoras destas novas tecnologias, na difusão de seus produtos, para a comercialização futura, em escala.

A vitrine comercial do sistema de Curitiba é *business* no sentido de que a inclusão no modal para a empresa e seus produtos potencializam futuras vendas. Essa inclusão deve considerar os ganhos comerciais advindos da implantação e não o contrário, isto é, o aumento de custos sobre a tarifa.

Assim, o custo adicional decorrente do uso de biocombustíveis e do uso dos ônibus híbridos não deveria ser inserido no sistema, mas suportado, a princípio, pelas instituições que os desenvolvem e têm interesse na sua consolidação como produto comercial, de mercado.

Além disso, cabe destacar a dificuldade da URBS em controlar e gerenciar a real utilização por parte das empresas consorciadas do biodiesel em seus veículos. Aliás, quase todos os custos enfrentam essa inércia gerencial, como se constatará adiante.

Não obstante o Decreto Municipal nº 1.356/08, em seu art. 27, permita à URBS “...*alterar tipo de veículos...*”, não faz sentido utilizar a rede de transporte público como laboratório de testes, ou como mostruário ou vitrine, e ainda repassar para o usuário os ônus decorrentes.

Portanto, recomenda-se, como procedimento mais coerente e que se coaduna com o princípio da modicidade das tarifas (art. 8º, inciso VI da Lei nº 12.587/12) combinado com o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes (art. 6º, inciso V da Lei nº 12.587/12), a utilização sim de novas tecnologias, mas sem repassar aos usuários o eventual custo adicional.

Esses custos deveriam ser arcados pelas empresas interessadas comercialmente nas novas tecnologias. O fato de a URBS impor aos concessionários o custo integral dessas inovações, sem autorização legal específica, acarreta-lhe o ônus de arcar com tais gastos.

O risco comercial da implantação experimental da tecnologia não pode ser custeado pelos usuários.

No curso dos trabalhos de auditoria verificou-se a assinatura de protocolo de intenções para a implantação do projeto piloto “*Brazil green light*” com assinatura de termo de cooperação técnica entre a VOLVO e a o Município de Curitiba, a custo zero, como afirmou o Secretário de Planejamento e Administração Municipal. Com efeito, esta implantação tecnológica sem custos cumpre os mandamentos legais, não onerando a tarifa com experiências de mercado. (Fonte: <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/noticia/prefeitura-e-volvo-assinam-parceria-para-melhoria-do-transporte>, site consultado em 29/08/13).

## 2) Inclusão tácita - biodiesel:

A inclusão do biodiesel como componente de custos na planilha foi efetivada diante da obrigatoriedade da ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis).

Esta alteração decorreu do “Fato do Príncipe” que no Direito Administrativo obriga a alteração contratual em virtude de ato impositivo do governo.

A Comissão de Auditoria questionou a URBS (Anexo nº 4) sobre o tema, a imposição da ANP e o controle exercido pela URBS, *verbis*:

*4) Como a URBS se certifica da utilização de biocombustível e diesel S10 na frota, e como a URBS apura a quantidade real utilizada destes combustíveis?*





*R: A utilização de Diesel mineral com gradativos percentuais de biodiesel é determinada pela Agência Nacional do petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e vem sendo obrigatória desde 2008. Atualmente, determina-se a utilização do Diesel B5 (Adição de 5% de biodiesel) como percentual mínimo para as frotas cativas de ônibus urbanos, bem como a utilização do Diesel S10, que significa 10 ppm de teor de Enxofre no combustível, conforme legislação e resolução abaixo reproduzidas:*

*Lei nº 11.097 de 13 de Janeiro de 2005*

*Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências.*

*Art. 2º Fica introduzido o biodiesel na matriz energética brasileira, sendo fixado em 59 (cinco por cento), em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional. § 1º O prazo para aplicação do disposto no caput deste artigo é de 8 (oito) anos após a publicação desta Lei, sendo de 3 (três) anos o período, após essa publicação, para se utilizar um percentual mínimo obrigatório intermediário de 296 (dois por cento), em volume.*

*Resolução ANP nº65, de 9 de dezembro de 2011*

*Art. 4º A comercialização dos diversos tipos de óleo diesel deverá atender as seguintes disposições: I - Nos casos previstos no Anexo I desta Resolução somente é permitida a comercialização de óleo diesel BS 50.*

*II - É obrigatória a disponibilização de óleo diesel B S50 para garantir o abastecimento dos novos veículos automotores das fases PROCONVE L-6 e P-7, a partir de 1º de janeiro de 2012, conforme estabelecido pela ANP; III - É proibida a comercialização de óleo diesel BS1800 nos municípios relacionados nos ANEXOS I e II. 1º § A partir de 1º de janeiro de 2013, os óleos diesel A 550 e 8 550 serão substituídos, integralmente, pelos óleos diesel A S50 e B S50, respectivamente, quando deverão ser disponibilizados para comercialização, conforme estabelecido pela ANP. § 2º A partir de 1º de janeiro de 2014, o óleo diesel 8 BS 1800 de uso rodoviário deverá ser totalmente substituído pelo óleo diesel BS500.*



*Desse modo, as distribuidoras obrigatoriamente devem comercializar os combustíveis com os percentuais definidos pela legislação, sob pena de autuação e aplicação das sanções cabíveis pela Agência Nacional de Petróleo.*

*Esclarecemos que a URBS, eventual e aleatoriamente, solicita análise do combustível para comprovar o atendimento às especificações da ANP, tendo sido a última avaliação realizada em janeiro de 2013.*

*Em relação ao biodiesel B100, a URBS, através de termo de cooperação técnica entre vários atores envolvidos na produção de veículos, produção e distribuição de combustíveis, órgãos certificadores, secretaria municipal e empresas operadoras do sistema, utiliza o B100 em 34 (trinta e quatro) ônibus da frota, com a devida autorização da ANP para consumo mensal máximo de 270.000 litros/mês.*

*Quanto à real quantidade utilizada, informamos que o consumo de combustível é projetado a partir da média de consumo por quilômetro rodado, de acordo com o tipo de veículo, estando esta metodologia prevista no contrato de serviço, firmado por meio do processo licitatório 005/2009.(grifamos)*

Com efeito, novamente a URBS narrou a imposição da ANP e não se manifestou sobre os controles que deve efetivar no uso dos biocombustíveis.

A inclusão do biodiesel regulamentado pela ANP deveria ser questionada pela URBS no sentido de gestionar junto àquela agência possíveis mecanismos de compensação ou redução de valores destes insumos.

Contudo, a omissão mais relevante é a da ausência de controle da URBS nos combustíveis e biocombustíveis.

### **3) Taxa de Risco**

Da mesma forma que o custo do uso de novas tecnologias no transporte coletivo municipal não é passível de repasse à tarifa, riscos presumidos atrelados àquelas não devem igualmente ser suportados pelos usuários.

Conforme se verifica no cálculo dos custos tarifários (planilha 2013 – anexo 10) o item Taxa de Risco pela inserção do Hibribus tem um custo de R\$ 0,0053, correspondendo a 0,18% sobre o valor da tarifa técnica de R\$ 2,9994.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

6	CUSTO DE ADMINISTRAÇÃO	0,2880	0,2880	0,2977	0,2377	0,2945	0,9593	0,2975	0,3383	0,3260	0,3074	5,10%	0,1529
6.1.1	DESPESAS ADMINISTRATIVAS	0,1053	0,1053	0,1506	0,1392	0,1484	0,1555	0,1489	0,1555	0,1535	0,1454	2,41%	0,0724
6.1.2	OUTROS CUSTOS ADMINISTRATIVOS de ordem operacional	0,1828	0,1827	0,1471	0,0986	0,1461	0,1827	0,1486	0,1828	0,1724	0,1512	2,51%	0,0752
6.1.3	TAXA DE RISCO					0,6210					0,0107	0,18%	0,0053

Tabela 16 - Taxa de Risco

Por conseguinte, assim como recomendado no item anterior, faz-se imperativa a imediata supressão desse item da planilha tarifária, fazendo-se com que a URBS arque com este custo.

## 4) Estagnação de inovações

Curitiba é reconhecida como a capital que possui, tradicionalmente, sistema de transporte coletivo inovador.

Intervenções pioneiras como a implantação de canaletas exclusivas nos eixos estruturais para circulação de ônibus expressos (depois articulados e biarticulados); implantação dos ônibus “ligeirinhos” com embarque e desembarque em nível, por meio de plataformas denominadas “estações-tubo”, com pagamento prévio da passagem antes do embarque e poucas paradas durante o trajeto; integração da malha urbana da capital com a metropolitana, possibilitando assim ao passageiro que mora distante do centro de Curitiba se locomover de casa ao trabalho pagando apenas uma passagem. Estes são alguns exemplos que ilustram características específicas do transporte coletivo da capital paranaense.

Foram iniciativas que, quando implantadas, trouxeram oportunas melhorias ao sistema e ao usuário.

Cumpriram, e cumprem até hoje, seu papel indutor de desenvolvimento, oferecendo a milhares de passageiros uma rede integrada de transporte público que permite a locomoção por toda a cidade e região metropolitana.

Por outro lado, tais especificidades, apesar dos inegáveis benefícios incorporados, trouxeram também parcela de ônus significativa que merece abordagem, com intuito de aprimorar ainda mais todo o sistema.



Da análise de dados oficiais da URBS, constata-se que o sistema como um todo dá sinais preocupantes, a saber:

- Fuga de receita, que se verifica ano após ano com a redução de passageiros pagantes, apesar do aumento de passageiros totais;
- Redução da quilometragem, o que poderia indicar o encolhimento da malha e da oferta;
- Encarecimento da tarifa, em percentuais acumulados que superam a inflação do período;
- Aumento dos custos que compõem a tarifa, em percentuais acumulados que superam a inflação do período;
- Redução do IPK (relação entre passageiros pagantes e quilometragem rodada, projetados), o que demonstra que o sistema está operando de modo ineficiente;

Dentre as prováveis causas dos citados problemas está o modelo de transporte público adotado pela cidade, lastreado exclusivamente no transporte por ônibus e com especificidades próprias.

No certame do transporte coletivo, realizado pela URBS, por meio da Concorrência n. 005/2009, foram feitas diversas constatações que corroboram a afirmação do parágrafo anterior.

Não houve competição entre outras eventuais empresas interessadas na exploração do serviço, principalmente porque o edital exigiu capacidade técnica das licitantes - condições muito específicas - que somente as empresas que já operavam o sistema conseguiram comprovar. Aliás, comprovação esta feita com documentos expedidos pela própria URBS. Este tema foi abordado com mais detalhes no tópico que trata sobre “Licitação”.

Além disso, as estações tubo têm sido alvo de constantes queixas da população, que se vê obrigada a ficar na fila fora da estação nos horários de pico, sujeita assim às intempéries. Não há banheiros instalados nas estações, o que obriga passageiros e cobradores a improvisar.



Figura 11 - Foto Estação Tubo, capturada pela Comissão em 28/08/2013

Os cobradores destas estações também se queixam da falta de segurança e do frio. Nos dias e, principalmente noites de inverno, a estação não oferece abrigo capaz de proteger passageiros e cobradores do vento e da chuva. Por conta disso, a URBS inseriu no custo da tarifa o denominado kit inverno, com itens de vestimenta (manta, gorro, luvas e pulôver) a serem distribuídos aos cobradores. Aliás, este tema foi objeto de polêmica neste ano, uma vez que os concessionários receberam os recursos, oriundos da tarifa, mas não distribuíram aos cobradores os citados itens.

É o que se percebe da resposta encaminhada pela URBS quando questionada a respeito, que assim se manifestou:

*“Em atenção ao Ofício nº 05/13 quanto ao item referente ao KIT INVERNO, temos a informar:*

*1) Informamos que após definido entre as partes (URBS/SETRANSP/SINDIMOC) a composição do KIT em 2012, os valores relativos a essa nova despesa foram incluídos na composição da tarifa no ajuste contratual da de FEV/2013, após avaliação das notas fiscais da aquisição de 2012.*

*Esse custo representa aproximadamente R\$ 0,0012 na Tarifa Técnica.*

**Há que se reconhecer a impossibilidade da URBS interferir na relação de emprego travada entre os cobradores e as**





empresas, essa própria daquelas partes e que não gera qualquer obrigação por parte do Poder Concedente. Nesse contexto, a aquisição e distribuição dos componentes do KIT INVERNO constitui obrigação das Concessionárias, cabendo intervenção da URBS apenas quando se vislumbra a adequada ou efetiva destinação do recurso tarifário ao fim que se destina.

2)O KIT INVERNO tem como finalidade precípua conferir a adequada proteção dos operadores que laboram nas Estações Tubo, com impacto financeiro conforme indicado no item anterior.

Quanto aos banheiros nas Estações Tubo, pelo seu layout e operacionalidade informamos que ainda não há estudos conclusivos acerca da implantação de sanitários. Para permitir que os operadores possam fazer uso do sanitário, são adotados procedimentos operacionais especiais como quebra de escala, cobradores substitutos (CORINGA) ou liberação periódica de cobradores (no caso de duas estações contíguas ou próximas).

No caso dos novos eixos como a Linha Verde, os projetos contemplam os banheiros exclusivos para uso desses funcionários. (grifamos)

Importa consignar que é equivocada a postura do órgão concedente, ao alegar que não tem obrigação de fiscalizar a efetiva utilização dos kits pelos cobradores. Não se trata de invadir a relação trabalhista entre empregado e empregador, mas sim de cumprir a obrigação institucional de fiscalização, determinada inclusive nos contratos:

### **“CLÁUSULA NONA – DOS DIREITOS, GARANTIAS E OBRIGAÇÕES DA CONCEDENTE**

#### **9.1 Constituem atribuições da CONCEDENTE:**

**9.1.4 Organizar, programar, controlar e fiscalizar** o sistema;

**9.1.5 Orçar e gerir receitas e despesas** do sistema;

**9.1.14 Elaborar e fiscalizar a aplicação** dos cálculos tarifários;

**9.1.19 Implementar medidas efetivas no controle e atualização da metodologia tarifária, a partir da verificação dos custos,** investimentos e outras despesas da CONCESSIONÁRIA;

**9.1.24 Regular e fiscalizar, permanentemente, a execução do contrato.**





**9.1.26 Zelar pela boa qualidade do serviço, bem como estimular sua eficiência, receber e apurar reclamações dos munícipes; (grifamos)**

Ademais, a inclusão do kit inverno como custo adicional na tarifa é questionável. Na visão desta Comissão de Auditoria, é obrigação contratual da empresa concessionária “*garantir, dentro das suas possibilidades, a segurança e a integridade física dos usuários e trabalhadores do Sistema de Transporte Público de Curitiba, instituindo mecanismos de monitoramento, controle, cumprimento das determinações da CONCEDENTE,...*” – Cláusula 10.1.14.

Assim, o custo dos kits é responsabilidade das empresas, que mediante determinação da URBS, deveriam ser disponibilizados aos cobradores sem que houvesse oneração da tarifa.

Outrossim, medidas simples como a de disciplinar tipos de cores que os trabalhadores podem se agasalhar afasta o incidência do kit inverno, dotando os empregados de maior possibilidade de se vestirem para enfrentarem as baixas temperaturas.

Na realidade, as discussões sobre o kit inverno e sobre as filas demonstram que a concepção da estação tubo, como equipamento urbano, já se apresenta ultrapassada, e necessita de melhorias com o fito de trazer aos cidadãos e trabalhadores mais conforto e segurança.

A URBS reconhece tal fato, ao alegar em sua resposta que “*quanto aos banheiros das estações tubo, pelo seu layout e operacionalidade, informamos que ainda não há estudos conclusivos acerca da implantação de sanitários*”. Logo, a arquitetura das estações tubo dificulta, se não impede, a implantação de banheiros.

O que outrora foi sinônimo de inovação hoje se tornou obstáculo ao desenvolvimento do sistema.

Sabidamente, a realidade fática e as necessidades impõem a busca de inovações com novos modais diferentes do sistema atual.

Outro ponto importante diz respeito às adaptações necessárias aos veículos para que possam operar nas estações tubo. Tais adaptações tornam os ônibus tão específicos que só podem operar em Curitiba. Aliás, o custo médio do veículo novo, por conta destas adaptações, é mais alto, onerando a tarifa.



Ademais, após a vida útil destes veículos, os mesmos são revertidos para a URBS, que por sua vez os destina para a Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura.

Portanto, para que os ônibus possam operar em outros locais que não aqui, após a vida útil, precisam novamente passar por adaptações, que tornam seu valor residual muito baixo, e mais uma vez onerando a tarifa.

É o que consta em ofício do órgão, em resposta ao questionamento da Comissão, a seguir transcrita:

*“No processo licitatório, para não haver riscos de continuidade de operação do sistema consideramos, de forma especial, que ônibus fabricados exclusivamente para as especificidades operacionais da RIT, com rampas e plataformas, posição das portas em função das distâncias das aberturas das estações-tubo, embarque em nível, etc., que já estavam operando no Sistema, dentro da vida útil, fossem reversíveis. Ressalte-se que apenas aquele lote de veículos foi considerado reversível. Os demais veículos bem como a renovação dos ônibus reversíveis têm valor residual, logo a reversibilidade é especial e limitada.” (grifamos)*

Assim, os veículos de tão específicos se tornam um problema, tanto quando novos, pois são mais caros (um biarticulado novo entra na composição da tarifa com valor aproximado de R\$ 1 milhão), como quando usados, pois têm valor residual praticamente zero no final da vida útil.

Tal fato é comprovado por meio de publicação veiculada na página oficial da Prefeitura, de onde se infere que os ônibus são vendidos praticamente como sucata (*vide* reportagem abaixo).

### Biarticulados são vendidos em leilão

19/10/2012 15:26:00

Compartilhe



Download Galeria



Dois ônibus biarticulados foram vendidos pela Prefeitura em leilão realizado nesta quarta-feira (17). Eles faziam parte de um lote de 30 itens, todos eles vendidos com uma arrecadação total de R\$ 177,2 mil bem acima da expectativa inicial para estes itens, de R\$ 85,9 mil.

No leilão eletrônico (06/2012) foram vendidos também máquinas, caminhões, caminhonetes e ônibus pertencentes à Prefeitura. Vendidos como veículos (em condições de trafegar) os dois biarticulados foram arrematados pela mesma pessoa, por R\$ 11,4 mil e por R\$ 10,9 mil. O lance mínimo era de R\$ 10 mil por ônibus. Os demais itens foram vendidos como sucata (não podendo trafegar). O maior lance foi para um caminhão sucata que, do preço inicial de R\$ 5 mil, foi arrematado por pouco mais de R\$ 13,5 mil.

A venda de dois biarticulados atraiu a atenção para o leilão. Na cor vermelho Ferrari, com

marca Volvo, ano 1995, os dois ônibus pertenciam à empresa Glória. Eles foram repassados ao município, conforme previsto em lei, como bens inservíveis por serem ônibus exclusivos de Curitiba e que já ultrapassaram a vida útil – 10 anos – da frota de ônibus da cidade. Enquanto estiveram na frota, os ônibus passaram por no mínimo duas revisões por ano, feitas pela Urbs e que são obrigatórias para toda a frota.

Em leilões eletrônicos realizados no ano passado e neste ano foram vendidos, além de máquinas e sucatas, 28 biarticulados. No total, incluindo todos os itens, estes leilões representaram uma arrecadação, para o município, de R\$ 474.918,89.

Os dois ônibus são os únicos deste leilão vendidos como veículos e tinham o maior lance inicial. Os demais itens foram oferecidos como sucata, com lances que variam de R\$ 200,00 (Kombi Standart) a R\$ 5.000,00 (caminhões). A venda foi feita pela maior oferta e os compradores têm agora 48 horas para recolher o valor arrematado aos cofres públicos e 15 dias para retirada dos bens adquiridos.

Desde a implantação do biarticulado, em 1992, o município já leiloou 80 destes veículos. Outros 37, num valor total estimado em R\$ 370.000,00 deverão ser leiloados ainda neste ano.

Os compradores de biarticulados são, em geral, interessados na utilização ou revenda de peças, mas há casos de compradores que disseram ter outra destinação para os velhos ônibus. Um desses casos é de um cidadão paulista que comprou o ônibus afirmando ter intenção de transformá-lo em balada. Outro ainda teria intenção de instalá-lo na chácara da família transformando em local de lazer e já houve comprador que contou ter intenção de criar um museu do ônibus.

Figura 12 - Reportagem venda biarticulados<sup>9</sup>

Pesquisas recentes também apontam no sentido da necessidade urgente de se aprimorar o transporte coletivo de Curitiba.

<sup>9</sup> <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/biarticulados-sao-vendidos-em-leilao/27793>, consultado em 31/08/2013.



É o que se constata em trabalho realizado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e da Engenharia Consultiva – SINAENCO, de onde se extrai que 85% da população está insatisfeita com a mobilidade<sup>10</sup>.

Pelo exposto, o modelo de transporte público de Curitiba, que se resume no transporte por ônibus, com peculiaridades só encontradas aqui, pode e deve passar por profundos estudos que possibilitem identificar os gargalos hoje existentes e suplantá-los com outros modais.

### **2.20. Metodologia: o uso de projeções de quilometragem e de passageiros para o próximo período tarifário;**

Segundo o Anexo III do Edital de Concorrência Pública nº 005/2009 – Metodologia de Cálculo da Tarifa Técnica, no item 1:

*“A quilometragem mensal é composta com a multiplicação da extensão de cada linha pelo número de viagens mensais, mais a quilometragem não produtiva de entrada da frota em serviço e sua respectiva recolhida limitada conforme legislação em 6% da quilometragem produtiva projetada para o período vigente.”*

Na sequência, item 2, o número de passageiros pagantes mensal é:

*“A soma da tarifa de valor integral, mais a equivalência das passagens com desconto ou diferenciadas. De forma geral observa-se a tendência ocorrida no último período tarifário e projeta-se a média de passageiros pagantes equivalentes com este período para o próximo cálculo da Tarifa Técnica.”*

Especificamente para o período de 2010 valeram os números projetados no edital licitatório, que utilizou a média total de passageiros pagantes equivalentes para o cálculo final da tarifa técnica, que é a soma dos passageiros de valor integral, mais a equivalência das passagens com desconto diferenciadas.

---

<sup>10</sup> <http://www.bemparana.com.br/noticia/272207/transito-e-transporte-sao-os-maiores-problemas-de-curitiba-diz-pesquisa>, acesso em 22/08/2013.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Neste processo o quantitativo está embasado na média do número de passageiros real de 01 de junho de 2008 a 31 de maio de 2009 em função de extrema atipicidade de saúde pública ocorrida em 2009 (Gripe *H1N1*).

Tanto para a determinação de quilometragens como passageiros a metodologia criada pela URBS utiliza-se de projeções, como pode ser confirmado em resposta obtida via Ofício URBS COA/011/2013:

*“Com relação à quilometragem ‘a metodologia utilizada parte da quilometragem de uma data pré-definida para dias úteis, sábados e domingos, buscada em períodos isentos de atipicidades. Em seguida, projeta-se para o ano seguinte considerado cada tipo de dia, em um calendário planejado operacionalmente de como se pretende a operação no próximo período. O Anexo III do edital licitatório ainda permite a consideração de eventos especiais e previsões de curto prazo para melhoria da oferta do transporte coletivo. Vale ressaltar que a busca do equilíbrio requer o acompanhamento do IPK e não apenas da quilometragem isoladamente’, e com relação a passageiros ‘para o período de 2010 valem os números projetados no edital licitatório, para os anos de 2011 e 2012 os estudos de projeção eram realizados na Unidade de Custos Tarifários (UCT). Para o ano de 2013 as projeções passaram a ser realizadas em conjunto com a Área Financeira (ARF) para compatibilizar com os valores orçamentários’”.*

ANO	REAL	PROJETADO	DIFERENÇA
2011	25.807.327	25.862.958	-0,21%
2012	24.995.014	25.740.155	-2,89%
2013*	24.728.889	25.201.652	-1,88%

Figura 13 - Estudos / projeções de passageiros, utilizados em 2011 e 2012.

O método estabelecido pelo GEIPOT em 1982 tem sido adotado como modelo para o cálculo de planilhas de cálculo de tarifas para transportes de ônibus urbanos ou como fonte para a adoção de metodologias. Este método no seu Anexo I – Notas Explicativas, no item 2 Dados Operacionais, indica como calcular o número de passageiros equivalentes:

*“não havendo tarifa com desconto, o custo dos serviços é rateado entre os passageiros pagantes. Porém, como existem descontos para determinadas categorias de usuários, é*





*necessário calcular o número de passageiros equivalentes. Esse número é obtido da seguinte maneira:*

- levanta-se o número de passageiros que pagam tarifa integral no mês;*
- levanta-se o número de passageiros transportados nas diversas categorias de desconto ( $x\%$ ) para o mês;*
- multiplica-se o número de passageiros de cada categoria de desconto pelo respectivo fator de equivalência ( $1 - x\% / 100$ );*
- soma-se o número de passageiros com tarifa integral aos resultados dos produtos dos passageiros com desconto pelos seus fatores de equivalência;*

O GEIPOT também trata da quilometragem mensal das empresas operadoras, que:

*“é obtida multiplicando-se a extensão de cada linha pelo respectivo número de viagens programadas, observando-se o número de dias úteis, sábados, domingos e feriados. A esse resultado deverá ser acrescida a quilometragem percorrida entre a garagem e o ponto inicial/final (quilometragem morta ou ociosa), a qual não poderá ser superior a 5% da quilometragem percorrida em operação pelos veículos de cada empresa (quilometragem produtiva). Para atenuar os efeitos da variação temporal da demanda e evitar bruscas alterações na tarifa, deve-se considerar a média aritmética dos 12 meses anteriores ao mês para o qual está sendo calculada a tarifa. Caso o serviço tenha menos de um ano ou não se disponham das informações, considera-se o maior período disponível. Por outro lado, quando for previsto o início de um novo serviço deve-se estimar a quilometragem a ser percorrida com base na programação para este serviço. O mesmo raciocínio se aplica para o caso de exclusão de serviço”.*

A metodologia de cálculo estabelecida pelo GEIPOT, integralmente ou com pequenas alterações, continua sendo adotada em muitos municípios brasileiros, e particularmente com relação ao cálculo de quilometragens e passageiros, considerando a média aritmética dos 12 meses anteriores ao mês para o qual está sendo calculada a tarifa, como o estabelecido para Municípios como Porto Alegre - RS, Cuiabá - MT e Fortaleza - CE.





A forma de cálculo empregada pela URBS, para a confecção da planilha do cálculo da tarifa técnica do transporte, adota a projeção de valores para quilometragem de uma data pré-definida (um único dia considerado como representativo), como explicitado no Ofício URBS COA/011/2013. E para a projeção de passageiros, pelo Edital URBS 0005/2009, observa-se a tendência ocorrida no último período tarifário e projeta-se a média de passageiros pagantes equivalentes para o cálculo da próxima tarifa técnica.

Considerando as planilhas de cálculos da tarifa técnica elaboradas e a metodologia oficialmente estabelecida e divulgada, não foram encontradas referências ao modo de efetuar projeções em documentos internos à URBS, bem como no edital e nos contratos da concessão objeto de auditoria.

Por conseguinte, observa-se que não há uma descrição plena e totalmente compreensível do modo de cálculo das projeções, em desacordo com o art. 8º inciso V da Lei nº 12.587/12, *verbis*:

*Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes: (...)*

*V - **simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão**; (grifamos)*

Técnica ou legalmente não existem objeções ao uso de projeções para o estabelecimento de quilometragens e passageiros.

Contudo estas projeções devem ser baseadas em estudos e modelos testados e aprovados, os quais deveriam, assim que estabelecidos, comprovados sua aplicabilidade e aprovados pela estrutura técnica da instituição, ser oficializados e publicados pela instituição, para que posteriormente passassem a vigor, assim possibilitando um controle mais eficaz destes fatores de cálculo da tarifa.

Segundo números comparativos apresentados pela URBS, nos primeiros anos de execução do contrato, houve sempre uma diferença negativa na média mensal de passageiros pagantes equivalentes, ou seja, o número real sempre foi menor que o projetado.

Este fato demonstra a precariedade da metodologia empregada pela URBS. A utilização de projeções de quilometram e de passageiros menores



proporcionalmente ao real infla a tarifa projetada no momento da sua revisão. A relação entre passageiros pagantes equivalentes e a quilometragem, é definida como IPK (índice de passageiros por quilômetros).

Os passageiros pagantes equivalentes influem no IPK. Se se diminuir a quantidade de passageiros pagantes em maior quantidade do que a redução da quilometragem, diminui-se assim o valor do IPK. Logo quando o IPK for dividir o custo por quilômetro a tarifa técnica irá aumentar ainda mais:

$$\text{IPK} = \frac{\text{passageiros pagantes equivalentes (meta projetada)}}{\text{Média de KM total projetados}}$$

$$\text{Tarifa técnica} = \frac{\text{custo por quilometro (média mensal)}}{\text{IPK}}$$

Em conclusão, a utilização de projeções no cálculo do reajuste da tarifa, projeções estas fundadas sobre bases não representativas, podem redundar em distorções que impactam de maneira danosa e implicam num aumento superior aos índices oficiais.

Em visita técnica no LABTRANS – a equipe de auditoria obteve a opinião científica do Prof. Ms. Engenheiro Jorge Alcides Cruz que trabalhou na primeira versão do GEIPOT. Desde 1989 seguiu sua vida acadêmica e profissional estudando e contribuindo com regulações tarifárias em transporte público, sendo que contribuiu para o Manual de Cálculo Tarifário de Florianópolis e Manual Tarifário da ANTT – 2007 (anexo nº 28 e 29).

O referido estudioso afirmou à equipe que as projeções no cálculo tarifário (como a URBS desenhou no Anexo III do Edital de Licitações – *vide* anexo 14) não são recomendáveis pelas graves distorções que ocasionam.

Além disto, no caso da cidade de Florianópolis, Estado de Santa Catarina todos os custos são aferidos por notas fiscais, mês a mês, pela Secretaria Municipal dos Transportes e Terminais (anexo nº 28), garantindo-se segurança na composição dos custos.



### 2.21. Quilometragem não produtiva de entrada da frota em serviço e respectiva recolhida (quilometragem “morta”);

A quilometragem de entrada, segundo a GEIPOT, é a quilometragem percorrida entre a garagem e o ponto inicial/final da linha (quilometragem morta ou ociosa), a qual não poderá ser superior a 5% da quilometragem percorrida em operação pelos veículos de cada empresa (quilometragem produtiva).

Em Curitiba, o Decreto Municipal nº 1.356/08 estabelece em seu art. 24:

*“A quilometragem não produtiva para entradas e recolhidas dos veículos em operação será de, no máximo, 6% (seis por cento) da quilometragem produtiva, independente da localização das garagens.”*

A metodologia de cálculo da tarifa técnica desenvolvida pela URBS e o Edital 005/2009 seguem o estabelecido pelo Decreto Municipal:

*Anexo III do Edital 05/2009:*

*“1- QUILOMETRAGEM*

*Para efeito de cálculo base do processo licitatório consideramos a atual quilometragem de entrada e recolhida limitada em 6% até a real medição em função das novas garagens.”*

No estudo encaminhado pela URBS a esta comissão, via ofício COA/011/2013, elaborado pela Área de Operação do Transporte Coletivo – Unidade de Estudos e Controle, em 2012, para os lotes 1, 2 e 3, a quilometragem real de entrada representou 8,417% e em 2013 representou 8,522%.

Esse estudo mostra que a quilometragem de entrada está, na prática, acima da estabelecida em lei para o cálculo da tarifa. No entanto, conforme levantado por esta comissão, estes dados não contemplam o pactuado no contrato, pois não foram instaladas, até a presente data, todas as garagens indicadas em declaração feita nos moldes do anexo VIII, item J do Edital Licitatório, no qual as empresas declaravam estar cientes da necessidade de instalação de garagens no prazo de um ano bem como da limitação de quilometragem de entrada e recolhida estabelecida no Decreto Municipal nº 1.356/08.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

No quadro abaixo, encontram-se os valores discriminados de quilometragem de entrada e recolhida dos anos de 2012 e 2013, fornecidos pela URBS:

Consórcio	TOTAL 2012			TOTAL 2013		
	Km Entrada	Km Tabela	%	Km Entrada	Km Tabela	%
Pontual	188.215,362	2.802.349,085	6,716%	183.831,88	2.774.989,85	6,625%
Transbus	238.745,140	2.565.934,023	9,304%	238.629,57	2.550.804,39	9,355%
Pioneiro	270.406,592	2.916.654,300	9,271%	279.926,39	2.916.146,64	9,599%
Total	697.367,094	8.284.937,408	8,417%	702.387,84	8.241.940,88	8,522%

Tabela 17 - Km Consórcios

Por conseguinte, esta Comissão de Auditoria identificou que há, conforme tratado no item Amortização de Veículos, Instalações, Edificações e Equipamentos, discrepâncias entre os locais indicados como garagens pelas empresas. Estas discrepâncias influenciam diretamente na quilometragem “morta” e podem ser a causa das diferenças dos percentuais indicados pelo GEIPOT (5%), pela URBS no Processo Licitatório (6%) e aqueles apresentados pela URBS como reais (8,522% em 2013).

Denota-se que os números informados pela URBS evidenciam que as empresas estão operando de modo ineficiente, com quilometragens elevadas de entrada e recolhida às garagens, impactando em vários outros itens da planilha tarifária.

Assim, faz-se necessário que a URBS proceda ao acompanhamento sistemático dos locais indicados pelas empresas concessionárias como garagens e pátios de estacionamento dos veículos, para que identifique discrepâncias e aplique medidas corretivas com o objetivo de redução do percentual e consequente repasse dessa diminuição à tarifa.

## 2.22. Os parâmetros de consumo e os custos previstos na licitação;

O Anexo III constante no Edital de Concorrência n. 005/2009 da URBS prevê os parâmetros de consumo e custos, *verbis*:



### *“14. DA FORMA DE REMUNERAÇÃO E VARIAÇÃO DO VALOR CONTRATUAL*

*14.1 A remuneração das Concessionárias será feita de acordo com o número efetivo de passageiros pagantes equivalentes (Ppe) multiplicado pela Tarifa Técnica (Tt) para todo o sistema, inclusive o Sistema Metropolitano Integrado.*

*14.1.1 A Tarifa Técnica (Tt), que servirá de parâmetro para a remuneração das Concessionárias, **será calculada de acordo com a metodologia explicitada no ANEXO III** para todo o sistema, em função da quantidade programada de passageiros pagantes equivalentes e quilometragem total do sistema, e custo/km médio total indicado na Proposta Comercial das vencedoras do certame.” (grifamos).*

Assim, o Anexo III fixou a metodologia de cálculo da tarifa técnica, e para cada lote licitado foram considerados os parâmetros de consumo e os custos tidos como máximos referenciais.

Abaixo serão analisados detalhadamente os parâmetros de consumo e seus respectivos custos utilizados no Edital.

#### **1) Combustível;**

No quadro a seguir constam os parâmetros máximos de consumo de óleo diesel conforme edital:

Tipo de veículo	Diesel - Parâmetro de consumo máximo L / km		
	Lote 1	Lote 2	Lote 3
MICRO	0,2307062	0,2307062	0,2307062
MICRO ESPECIAL	0,3125000	0,3125000	0,3125000
COMUM	0,3600795	0,3600795	0,3600795
SEMI PADRON	0,5144986	0,5144986	0,5144986
PADRON	0,5410403	0,5410403	0,5410403
ARTICULADO 18 metros	0,7534080	0,7534080	0,7534080
ARTICULADO 20 metros	0,8268254	0,8268254	0,8268254
BIARTICULADO	0,8860835	0,8860835	0,8860835

Constata-se que os parâmetros de consumo de diesel foram exatamente os mesmos para os três lotes, ou seja, não foram consideradas as especificidades que cada lote apresenta e que interferem no consumo de combustível, como topografia do terreno, pavimentação ou não de vias, canaletas e vias exclusivas, dentre outras características dos lotes.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Segundo a URBS (anexo III), tais parâmetros foram aferidos “*em função de acompanhamentos históricos utilizados como consumo na RIT (Rede Integrada de Transporte).*”

Quando questionada se a URBS acompanha o consumo real de combustível (item 23 do Ofício n. 03 do Anexo 04 – Questionários), a mesma informou que:

*“(...)o processo licitatório permite acompanhamento, diferente da conciliação de contas. Segue em anexo controle realizado no ano de 2012 sobre os combustíveis a partir de informações das operadoras...”*

*(...)*

*“outras informações constam nos balanços encaminhados em resposta ao item 16”. (grifamos).*

Os balanços em questão são os balanços das empresas que, aliás, não permitem a comparação direta, visto que não apresentam separadamente os custos com combustível, impedindo assim o controle e a aferição do consumo.

Portanto, a resposta encaminhada pela URBS (anexo nº 4) evidencia a não realização do controle do consumo de combustíveis. Com efeito, os dados enviados a este Tribunal foram os apresentados pelas próprias empresas à URBS.

Mesmo assim, o controle apresentado pela URBS, com dados oriundos das empresas, demonstra que há sensível variação nos parâmetros de consumo de diesel, o que não permitiria a parametrização pela média do consumo.

Para o Lote 01 constata-se aumento médio de 2,12%, para o Lote 02 redução média de 0,99%, para o Lote 03 redução média de 1,67% e para o Lote 04 (metropolitano) redução média de 5,68%.

Já os parâmetros teóricos de consumo de combustíveis determinados pelo MANUAL GEIPOT indicam:

COEFICIENTE DE CONSUMO (l/km)		
Veículo	Limite Inferior	Limite Superior
Leve	0,35	0,39
Pesado	0,45	0,50
Especial	0,53	0,65





Percebe-se que o consumo máximo de diesel, em l/km, segundo o GEIPOT, seria de 0,65 (para veículo especial), ou seja, mesmo o consumo máximo ainda fica bem abaixo do consumo praticado pela URBS.

Há que se considerar que a RIT possui grande número de canaletas expressas exclusivas, por onde passam os ônibus articulados e biarticulados, que permitem maior velocidade média e, portanto, menor consumo de combustível.

Outro fator importante diz respeito à idade da frota. Hoje a frota é nova, com veículos modernos, certamente dotados de tecnologia diversa daquela existente antigamente. A utilização de motores modernos, mais econômicos, permite deduzir que houve evolução tecnológica no sentido de reduzir o consumo, hodiernamente menor do que aquele que formou o histórico de consumo da URBS.

Assim, os parâmetros de consumo de diesel utilizados no edital podem estar exagerados e não refletem a realidade operacional praticada pelas empresas, ocasionando distorções danosas à modicidade da tarifa e por consequência ao interesse público.

O correto seria ou utilizar o parâmetro de consumo mínimo ou o consumo real.

O consumo mínimo para assegurar a eficiência do sistema (art. 5º inciso IV da Lei nº 12.587/12) (litros/quilômetros) no sentido de que o operador percebe na planilha “a rentabilidade justa” e o ganho de escala deve ser agregado em benefício da tarifa e não à concessionária.

Ou o consumo real, aferido sistematicamente pelo órgão gestor que refletiria o custo real com o insumo combustível.

O consumo médio faz com que haja eventual ganho de escala e os operadores ineficientes sejam remunerados pelos operadores eficientes, com o custo coberto pela tarifa.

Quanto ao preço do óleo diesel, tanto o edital quanto os contratos consideram como referência os preços da Agência Nacional de Petróleo – ANP.

Contudo, os preços utilizados são os médios, conforme consta no Anexo III:

*“Para o cálculo inicial e correção periódica deste insumo considera-se para o preço unitário do litro do diesel **o valor***



*médio de compra levantada pela ANP - Agência Nacional do Petróleo, nos postos de Curitiba.” (grifamos)*

Assinale-se que o Relatório Parcial: Comparativo entre Versões do Edital de Licitação do Transporte Coletivo de Curitiba Comissão de Auditoria, instituída pelo Decreto Municipal nº 893/2013(anexo 30-01), registrou que houve a supressão do “*preço mínimo*” previsto na minuta do edital para “*preço médio*” do diesel na versão definitiva que foi publicada:

**2.20 – Item 14.2.2.1 (Edital Analisado pela Diretoria Jurídica) e 14.2.3.1 (edital publicado) – Da Forma de Remuneração e Repactuação**

Edital Analisado pela Diretoria Jurídica:

*14.2.1.1 Diesel – variação do preço unitário do litro de Diesel, considerando o menor preço dentre os cotados entre as distribuidoras e o valor médio de compra levantado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP nos postos do Município de Curitiba, observado também o disposto no art. 111 do Decreto Municipal nº 1.356/2008.*

Edital Publicado:

*14.2.3.1 Diesel – variação do preço unitário do litro de Diesel, considerando o valor médio de compra levantado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP nos postos do Município de Curitiba, observado também o disposto no art. 111 do Decreto Municipal nº 1.356/2008.*

Há que se considerar que as empresas concessionárias são grandes consumidoras de combustível, e adquirem mensalmente volume considerável deste insumo. Auferem, portanto, vantagem comercial na aquisição de grandes quantidades, ou seja, desfrutam de benefício advindo da economia de escala por período continuado.

Assim, o valor médio da tabela ANP pode não representar o preço real obtido pelas concessionárias quanto à aquisição do diesel. Para resguardar a economicidade e a modicidade da tarifa, e considerando o exposto no parágrafo anterior, o uso do preço mínimo da tabela ANP é o mais indicado.

Tal procedimento já é adotado na metodologia de cálculo tarifário de outros municípios, como na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul (*vide* o anexo 3 – Relatório TCE/RS).



Em outros municípios, adota-se o preço das notas fiscais de compras, como é o caso de Florianópolis, Estado de Santa Catarina (Anexo 28 – Manual de Cálculo Tarifário da Prefeitura Municipal de Florianópolis).

Ademais, há que se considerar que já existe na metodologia (Anexo III) da licitação a parcela denominada Rentabilidade Justa do Serviço Contratado que tem por objetivo apurar:

***“...o ganho gerado na operação do sistema de transporte coletivo, em função dos investimentos realizados pelas contratadas em veículos, instalações, edificações, equipamentos e almoxarifado para operacionalizar os serviços do referido sistema, incluindo os impostos e contribuição social de ordem exclusiva.”*** (grifamos)

Por conseguinte, o ganho do operador já está previsto no item Rentabilidade Justa, e não faz sentido que o ganho gerado pela economia de escala, que aliás decorre justamente de concessão do poder público, seja usufruído única e exclusivamente como lucro do empresário. Este ganho de economia de escala deve ser revertido diante do interesse público, com o fito de reduzir o valor da tarifa para o usuário.

Consulte-se SILVA:

*“Expressão Jurídico-Econômica da Receita de Equilíbrio O equilíbrio econômico-financeiro do contrato de regulação ou concessão difere do contrato de construção de um prédio público ou prestação de um serviço contratado pelo Estado. No contrato de concessão a receita de equilíbrio é objetivamente expressa pela equação:*

*receita de equilíbrio = custos operacionais eficientes + remuneração do capital prudentemente investido.*

***Este modelo permite repassar para o consumidor ganhos de eficiência conquistados pela concessionária, como resultado da combinação de política tarifária com manutenção de serviço adequado”.*** (grifamos)

(Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_03/tarifa%20transportes%20a%E9reos.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/tarifa%20transportes%20a%E9reos.htm), acessado em 15/08/2013).

A Lei nº 12.587/12 estabelece em seu §9º, art. 9º:



*“Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público. (...)”*

*§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.” (grifamos).*

Demonstra-se, portanto, que a utilização do parâmetro do preço médio do diesel, tanto na licitação quanto nas ocasiões de reajuste tarifário, afronta ao princípio da modicidade da tarifa (art. 8º, inciso IV da Lei nº 12.587/12), com o agravante de permitir aos concessionários auferir ganhos que oneram o sistema do transporte coletivo de Curitiba.

Este parâmetro não está no âmbito da discricionariedade da administração pública, pois se mostra danoso à planilha da tarifa.

Outra ilegalidade relevante é que o “preço médio” não consta do Decreto Municipal nº 1.356/08, mas tão somente na metodologia do Edital da Licitação que por sua vez não poderia inovar a ordem jurídica, sem o ato legislativo. Isto é, um edital não pode inovar matéria contida em Decreto Legislativo. E no caso, com a inserção do “preço médio,” este fato ocorreu. E mesmo se constasse no Decreto Municipal o item “preço médio” este tópico seria altamente questionável sob o ponto de vista técnico e econômico.

Consubstancia-se assim que a URBS, ao não exercer o seu dever de controlar o consumo do combustível e nem o custo deste insumo, negligencia as suas obrigações regulatórias, *vide* o item 2.9. do presente Relatório, além de descumprir especificamente a cláusula 9ª dos contratos de concessão, que determina, dentre outros:

*“CLÁUSULA NONA – DOS DIREITOS, GARANTIAS E OBRIGAÇÕES DA CONCEDENTE*

*9.1.4 Organizar, programar, controlar e fiscalizar o sistema;*



- 9.1.5 Orçar e gerir receitas e despesas do sistema;  
9.1.14 Elaborar e fiscalizar a aplicação dos cálculos tarifários;  
9.1.19 Implementar medidas efetivas no controle e atualização da metodologia tarifária, a partir da verificação dos custos, investimentos e outras despesas da CONCESSIONÁRIA;  
9.1.24 Regulamentar e fiscalizar, permanentemente, a execução do contrato;” (grifamos).

## 2) Lubrificantes:

Segundo o edital (anexo III):

*“considera-se como custo destes insumos um parâmetro máximo de consumo de 4% do consumo do óleo diesel, embasado nos parâmetros históricos praticados na RIT (Rede Integrada de Transporte).”* (grifamos)

Quando questionada se a URBS acompanha o consumo real de lubrificantes (item 23 do Ofício n. 03 do Anexo 04 – Questionários), a mesma informou que:

*“...os lubrificantes estão vinculados ao preço do combustível” e “outras informações constam nos balanços encaminhados em resposta ao item 16”.*(grifamos)

Novamente evidencia-se que a URBS simplesmente adota como suficiente a premissa do edital, que considera como custo com lubrificantes 4% (quatro por cento) do custo com combustíveis. Assim, é cristalino que há a inércia da URBS com a aferição do real consumo de lubrificantes. O controle, portanto, é inexistente, apesar dos deveres legais e contratuais que incumbem a URBS neste mister.

Em visita técnica ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, constatou-se que, em auditoria realizada pela Corte de Contas rio-grandense, o custo com lubrificantes da frota do transporte coletivo de Porto Alegre fica em torno de 2% (dois por cento) do custo com combustíveis (Anexo 3 – Relatório TCE/RS), ou seja, a metade prevista no edital licitatório da URBS.

Frise-se que a metodologia aplicada, que vincula o custo com lubrificantes ao custo do diesel, estende a distorção do consumo de diesel ao



custo com lubrificantes (item 2.20 do presente relatório). Estando o consumo de combustíveis exagerado, o custo com lubrificantes também o será.

Mostra-se, portanto, que a metodologia do edital, que vincula o custo dos lubrificantes ao custo dos combustíveis, somado ao fato de que a URBS não mantém controle efetivo e rigoroso, nem do consumo e custo do óleo diesel, nem do consumo e custo de lubrificantes, não reflete a realidade e pode onerar o sistema de maneira danosa ao interesse público.

### 3) Rodagem:

Determina o Anexo III do Edital da licitação que:

*“os parâmetros máximos para cada tipo de veículo para cobrir os custos de consumo de pneus, câmaras, protetores e recauchutagem de forma simplificada, obtida através do custo histórico dos consumos do componente rodagem praticados na RIT (Rede Integrada de Transporte), vinculados exclusivamente ao preço do tipo de pneu para cada categoria.”*

Doutra banda, o Anexo IV determina que:

*“todos os veículos devem estar equipados com pneus radiais sem câmara”*. (grifamos)

Em reunião com a diretoria da URBS, foi esclarecido que alguns poucos veículos ainda utilizam pneus com câmaras, como por exemplo, os empregados para transporte de interesse social – SITES, ofertados sem custo para o sistema, como quilometragem extra, isto é, não entra no cálculo da tarifa.

Portanto, infere-se que o custo com câmaras não é representativo, e que para efeito de cálculo deve-se considerar apenas o custo de pneus radiais com recapagens.

Os parâmetros de consumo considerados na licitação são os seguintes:

Tipo de veículo	Pneu radial tipo	Rodagem - Parâmetro de consumo máximo – pneus por veículo por km		
		Lote 1	Lote 2	Lote 3
MICRO	750 x 16	0,0000843	0,0000843	0,0000843
MICRO ESPECIAL	1000 x 20	0,0000611	0,0000611	0,0000611
COMUM	1000 x 20	0,0000795	0,0000795	0,0000795





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

SEMI PADRON	1000 x 20	0,0000795	0,0000795	0,0000795
PADRON	1100 x 22	0,0000769	0,0000769	0,0000769
ARTICULADO 18m	1100 x 22	0,0000913	0,0000913	0,0000913
ARTICULADO 20m	1100 x 22	0,0000913	0,0000913	0,0000913
BIARTICULADO	1100 x 22	0,0001078	0,0001078	0,0001078

Tabela 18 - Parâmetros de consumo

Novamente não houve diferenciação de consumo de pneus entre os lotes, o que demonstra que a URBS não considerou as especificidades de cada lote que influenciam neste consumo, como topografia, condição das vias, dentre outras especificidades.

Considerando que cada tipo de veículo possui diferentes quantidades de pneus, a duração máxima de cada pneu, conforme edital, é a seguinte:

Tipo de veículo	Pneu radial tipo	Quantidade de Pneus por veículo	Parâmetro Edital	Duração Máxima do Pneu (em km, conforme edital)
MICRO	750 x 16	6	0,0000843	71.174,38
MICRO ESPECIAL	1000 x 20	6	0,0000611	98.199,67
COMUM	1000 x 20	6	0,0000795	75.471,70
SEMI PADRON	1000 x 20	6	0,0000795	75.471,70
PADRON	1100 x 22	6	0,0000769	78.023,41
ARTICULADO 18m	1100 x 22	10	0,0000913	109.529,03
ARTICULADO 20m	1100 x 22	10	0,0000913	109.529,03
BIARTICULADO	1100 x 22	14	0,0001078	129.870,13

Tabela 19 - Pneus

Com efeito, o MANUAL GEIPOT considera para rodagem:

Pneus	Limite Inferior	Limite Superior
Diagonal		
Vida útil total	70.000km	92.000km
Recapagens	2,5	3,5
Radial		
Vida útil total	85.000km	125.000km
Recapagens	2	3

Tabela 20 - Rodagem GEIPOT<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Fonte: Anexo 18



Portanto, para pneus radiais, o limite inferior, com duas recapagens, é de 85.000(oitenta e cinco mil) km conforme o Manual do GEIPOT. Temos, por conseguinte, que a URBS em seu edital não considerou a vida útil total dos pneus.

Assim, há modelos de ônibus que, antes do fim da vida útil dos seus pneus, já os teriam todos substituídos, pois o critério de consumo adotado no edital os considera imprestáveis.

Outro ponto que chama a atenção diz respeito ao número de recapagens. Hodiernamente, a tecnologia de recapagens permite prolongar a vida útil do pneu. Ainda há a evolução da tecnologia de construção das carcaças pneumáticas, que possibilitam maior aproveitamento e aumento da vida útil aos pneus.

Quando questionada sobre o consumo real de pneus (item 23 do Ofício n. 03 do Anexo 04 – Questionários), a URBS limitou-se a informar que:

*“outras informações constam nos balanços encaminhados em resposta ao item 16” (Anexo 04).*

Os balanços em questão são os balanços das empresas que, aliás, não permitem a comparação direta, visto que não apresentam separadamente os custos com pneus, impedindo assim o controle.

Sobre as novas tecnologias de recapagem de pneus, contata-se que em 2007, a Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus (ABR) afirmava:

*“Nossa média de quilometragem é igual para os pneus novos e reformados, em torno de 60 mil quilômetros no transporte urbano, que tem mais desgaste devido ao calor”(…) Todos esses cuidados aumentam a número de vezes que um pneu pode ser reformado. “Conseguimos recapar um mesmo pneu nove vezes”, conta orgulhoso o encarregado da Translitoral.” “Ele atingiu 577.896 quilômetros(…) (grifamos) (Anexo nº 25).*

É evidente que a URBS não tem controle sobre o consumo real de pneus. Não se percebe nas respostas do órgão, preocupação com o acompanhamento rigoroso de itens que impactam diretamente na formação do custo, e que por consequência, refletem-se no preço da tarifa.



A adoção de parâmetros de consumo de pneus que não aproveitem a totalidade real da vida útil dos mesmos é grave afronta ao princípio da eficiência da administração pública (art. 37 da CF), com a desproporcionalidade de permitir aos concessionários auferir ganhos de escala na operação do sistema, não repassados à tarifa.

Quanto ao custo dos pneus, constam nas planilhas de cálculo tarifário da URBS os novos valores considerados a cada reajuste. Assim, em todo reajuste tarifário ocorre a oneração deste item, sem o controle real do consumo pela URBS.

No processo de licitação, constam às fls. 14.334 (anexo nº 14):

*“Salientando que como a URBS não é compradora destes produtos há restrição por parte dos fornecedores em informar a URBS os preços reais de negociação, razão pela qual utilizou-se a variação de preço dos artigos de borracha publicado na revista Conjuntura Econômica da FGV”.*  
(grifamos)

Às fls. 14.366, em parecer jurídico, (anexo nº 14) do mesmo processo afirmou-se que:

*“(…) ante a inviabilidade do cálculo de tal índice, dada a impossibilidade de acesso a dados confiáveis, foi utilizada a variação de preços de artigos de borracha(…), índice que mais se aproxima da variação de custo para este fator de correção. Por oportuno, considerando que a impossibilidade de utilização do índice inicialmente pactuado tende a se dar de modo reiterado, recomenda-se que a alteração do cálculo do item “Rodagem” seja formalizada por meio da celebração do competente Termo Aditivo entre as partes”.*  
(grifamos)

Esta recomendação foi exarada pela área jurídica da URBS em março de 2013 e o termo aditivo ainda não foi elaborado.

A URBS reconhece que não há controle sobre o custo real dos pneus, apesar de constar tanto no edital quanto nos contratos que o preço dos pneus deve ser consultado junto aos fornecedores para grandes consumidores.

Além disso, as empresas podem também se beneficiar da economia de escala, ao adquirir, por longo período e em grandes quantidades, os pneus da



frota de ônibus do transporte coletivo, obtendo assim valores até mais baixos do que os praticados no mercado.

As conclusões nos dois itens anteriores também se aplicam para a rodagem, ou seja, a ausência de controle do preço dos pneus pode resultar em distorção danosa ao interesse público, ao permitirem eventual sobrepreço no custo de insumo que impacta no cálculo tarifário, além de acarretar o lucro para as empresas concessionárias.

#### 4) Peças e acessórios e serviços de terceiros relativos à manutenção;

O Anexo III do Edital considerou para estes itens o percentual máximo de 8% (oito por cento) do valor do veículo sem rodagem.

Assim, o custo com peças, acessórios e serviços de terceiros relativos à manutenção é vinculado ao valor do respectivo veículo sem os pneus, limitado a 8% (oito por cento).

Contudo, em análise do Anexo III de cada lote constatou-se que na realidade a URBS fez constar no próprio Edital, índices superiores à cláusula limite de 8% (oito por cento) para alguns veículos, conforme se observa no quadro a seguir:

Tipo de veículo	Percentual do custo com manutenção em relação ao valor do veículo – valores do edital		
	Lote 1	Lote 2	Lote 3
MICRO	3,72%	-	3,45%
MICRO ESPECIAL	<b>8,11%</b>	7,38%	<b>8,60%</b>
COMUM	6,16%	7,09%	6,71%
SEMI PADRON	7,59%	6,81%	<b>12,65%</b>
PADRON	6,17%	5,55%	6,72%
ARTICULADO 18m	5,62%	5,64%	6,00%
ARTICULADO 20m	-	6,49%	5,61%
BIARTICULADO	6,37%	6,12%	6,66%

Tabela 21 - Custo com manutenção em relação ao valor do veículo

Logo, o critério estipulado pelo próprio órgão não foi obedecido na elaboração do edital, o que por si só já configura irregularidade do instrumento convocatório.

Ademais, a URBS considerou em seus cálculos, para apuração de custos com manutenção, o total da frota, **inclusive a frota reserva**. Por conseguinte, mesmo os veículos reservas, que são usados esporadicamente para



cobrir a parada de outros veículos operantes, entram nos cálculos como se fossem veículos operacionais, para fins de apuração dos custos com manutenção.

É evidente que o custo de manutenção de um veículo é diretamente proporcional ao seu uso. Logo, quanto maior é a quilometragem, maior será o custo com manutenção, e vice-versa.

Assim, considerar que o custo de manutenção de um veículo reserva é o mesmo que o custo de manutenção de um veículo operacional é no mínimo afrontar ao princípio da eficiência administrativa (art. 37 da CF), novamente permitindo ganhos aos operadores do sistema.

O Anexo III do Edital informa que os custos com manutenção considerados na licitação foram os custos atuais, vejamos:

*“Os custos atuais consideram para uma meta média de quilometragem para manutenção preventiva e corretiva, o percentual máximo de 8% do valor do veículo sem rodagem”. (grifamos)*

Portanto, infere-se que o padrão de custos com manutenção utilizado no Edital pode não refletir a realidade da frota, que é nova e com custos de manutenção baixos.

Ademais, para aferição do real custo com manutenção dos veículos da frota, há necessidade de medir o custo real, providência que a URBS não adota, conforme evidenciado nos três itens anteriores.

Há uma grave carência na gestão e no controle dos custos por parte da concedente.

Pelo exposto, conclui-se que os custos com manutenção utilizados no Edital podem não refletir a realidade e estar onerando de maneira danosa todo o sistema, com o agravante de permitir às concessionárias a rentabilidade nestes itens além da “justa remuneração” prevista no Edital.

## **5) Custos de Pessoal de Operação e Administração, Encargos Sociais e Benefícios;**

### **5.1. “Depósito por rescisão” e “indenizações”;**



O Anexo III do Edital demonstra todos os itens que compõem estes custos. Dentre tais itens, os considerados irregulares foram analisados mais detidamente, conforme segue.

A inclusão de parcela denominada “depósito por rescisão” e “indenizações” na composição dos encargos sociais é irregular, visto que são parcelas de responsabilidade exclusiva das empresas.

Não cabe repassar ao usuário do transporte coletivo, por meio de custo tarifário, parcela que advém da natureza comercial, única e exclusiva, do negócio explorado pelas empresas. Em síntese, o risco do negócio está embutido na tarifa de forma a onerá-la e retirar este risco comercial das concessionárias.

Nos termos da legislação aplicável, a concessão é um serviço por conta e risco do particular, que deve formular a proposta considerando todos os fatos conhecidos e previsíveis nos termos do art. 2º da Lei nº 8.987/95.

Assim, rescisões de contratos de trabalho e as indenizações decorrentes são custos naturais de qualquer atividade onde há relações trabalhistas, logo, perfeitamente previsíveis.

Ensina MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p.754, 758/759:

*"Cumpra esclarecer que a garantia econômica do concessionário na concessão de serviço público não é, contudo, uma proteção total que lhe dá o concedente contra qualquer espécie de insucesso econômico ou diminuição de suas perspectivas de lucro.*

*Com efeito, uma vez que o concessionário exerce um serviço estatal, mas por sua conta, risco e perigos, é natural que, à moda de qualquer empreendimento comercial ou industrial, se sujeite a certa álea, a certo risco. Pode, portanto, ser, como outro empreendedor, integralmente bem-sucedido, parcialmente bem-sucedido ou mal sucedido em suas expectativas legítimas de sucesso econômico.*

*(...)*

*Os riscos que o concessionário deve suportar sozinho abrangem, além dos prejuízos que lhe resultem por atuar canhestamente, ineficiência ou imperícia, aqueles outros derivados de eventual estimativa inexata quanto à captação ou manutenção da clientela de possíveis usuários, bem como, no caso de fontes alternativas de receita, os que advenham de*





*uma frustrada expectativa no que concerne aos proveitos extraíveis de tais negócios. É dizer: não lhe caberia alimentar a pretensão de eximir-se aos riscos que todo empresário corre ao arrojar-se em empreendimentos econômicos, pois seu amparo não pode ir além do resguardo, já de si peculiar, conferido pelas proteções anteriormente mencionadas e cuja existência só é justificável por estar em causa vínculo no qual se substancia um interesse público".(grifamos)*

Portanto, pelo exposto, infere-se que não é razoável (art. 27 da Constituição Estadual do Paraná) incluir “depósito por rescisão” e “indenizações”, como parcelas de custos que compõem os encargos sociais, que objetivam indenizar o operador pelas rescisões decorrentes de relações trabalhistas, visto ser tal obrigação um risco ordinário, ou álea própria, da concessão.

Outrossim, o vocábulo indenizações pode significar toda espécie de reparações no âmbito do Direito Civil, remanescendo uma cláusula aberta para a tarifa cobrir seus custos.

Fica configurada, pois, a irregularidade da inclusão, no Anexo III do Edital, dos itens denominados “depósito por rescisão” e “indenizações” na composição dos encargos sociais.

### **5.2. Fundo Assistencial;**

Outro item considerado irregular, que entra na composição do custo com pessoal, é o “*fundo assistencial*”, inserido como “*benefício*”. Segundo a URBS, tais recursos são repassados para as empresas, que por sua vez os repassam para os sindicatos dos trabalhadores do transporte coletivo.

Há que se considerar que a legislação aplicável já prevê a contribuição sindical, a ser paga em parcela única anual, conforme a lei nº 6.386/76 que assim determina:

*“Art 1º A Consolidação das Leis do Trabalho passa a dispor, nos seus Artigos 549 a 551 e 580 a 592:*

*(...)*

*Art. 580 A contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e consistirá:*



*I - Na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração;*

*(...)*

*II - Para os empregadores, numa importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas, conforme a seguinte tabela progressiva...”*

Assim, já existe dispositivo legal que prevê repasse de recursos aos sindicatos, a serem obtidos diretamente dos trabalhadores e das empresas. Não cabe, portanto, incluir parcela que onera o sistema, com o fito de gerar recursos que serão encaminhados aos sindicatos.

Temos que o sistema de transporte coletivo, de acordo com a metodologia exposta no Anexo III do Edital, faz uso da tarifa como meio para gerar recursos que em tese são repassados das empresas para os sindicatos.

Esta triangulação: URBS – Concessionárias – Sindicatos, no repasse do Fundo Assistencial, item 5.5. (Anexo III), como um custo por quilômetro máximo, gera um conflito de interesses no sentido de quanto maior a tarifa, maior o repasse ao fundo assistencial.

Em síntese, é interesse da URBS (item 2.3 deste relatório) aumentar a tarifa pelo aumento dos 4% (quatro por cento) no FUC. É interesse dos sindicatos aumentar o repasse ao fundo assistencial, e é interesse das concessionárias se eximirem (não são elas que estão pagando, mas a tarifa) deste custo que deveria ser fixo, e que é transformado em custo variável.

Somente por hipótese, se fosse legal este repasse, seria um custo fixo e não um custo variável por quilometragem. Assim tem-se duas irregularidades: a cobrança em si e o modo como está sendo cobrado na tarifa.

Ademais, caso os sindicatos necessitem de recursos extras que não aqueles legalmente instituídos pela CLT, que os obtenham de outras fontes de custeio que não a tarifa, de modo que o interesse público e a modicidade sejam preservados.



### 5.3. Salários médios;

Outro ponto considerado irregular diz respeito ao fato de que a URBS utilizou, na elaboração do Edital, conforme o Anexo III, valores de salários médios, vejamos:

*“Base de cálculo para pessoal de operação*

#### *5.1 – Salário médio com anuênio e adicionais*

*Motorista – R\$ 1.535,88*

*Cobreadores – R\$ 888,39*

*(grifamos)*

Há que se recobrar que o instrumento convocatório foi publicado no início de 2010.

Na Convenção Coletiva de Trabalho 2009/2011 consta:

#### *“CLÁUSULA PRIMEIRA - VIGÊNCIA E DATA-BASE*

*As partes fixam a vigência da presente Convenção Coletiva de Trabalho no período de 1º de fevereiro de 2009 a 31 de janeiro de 2011 e a data-base da categoria em 1º de fevereiro.*

#### *CLÁUSULA SEGUNDA - ABRANGÊNCIA*

*A presente Convenção Coletiva de Trabalho abrangerá a(s) categoria(s) Motoristas e cobreadores das empresas do transporte coletivo de passageiros de Curitiba e Região Metropolitana, com abrangência territorial em Almirante Tamandaré/PR, Araucária/PR, Campina Grande do Sul/PR, Campo Largo/PR, Colombo/PR, Curitiba/PR, Fazenda Rio Grande/PR, Pinhais/PR, Piraquara/PR, Quatro Barras/PR, Rio Branco do Sul/PR e São José dos Pinhais/PR.*

#### *SALÁRIOS, REAJUSTES E PAGAMENTO*

##### *PISO SALARIAL*

#### *CLÁUSULA TERCEIRA - PISO SALARIAL*

*A partir de 01 de FEVEREIRO de 2009 os **MOTORISTAS receberão piso salarial de R\$1.180,80** (hum mil, cento e oitenta reais e oitenta centavos) ao mês, ou R\$39,36(trinta e nove reais e trinta e seis centavos) por dia; ou R\$ 6,56 (seis reais e cinquenta e seis centavos) por hora, e os **COBRADORES receberão a partir da mesma data, piso salarial de R\$669,60** (seiscentos e sessenta e nove reais e sessenta centavos) ao mês; ou R\$22,32 (vinte e dois reais e*



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

*trinta e dois centavos) por dia; ou R\$3,72 (três reais e setenta e dois centavos) por hora. (grifamos)*

Assim teremos as seguintes diferenças:

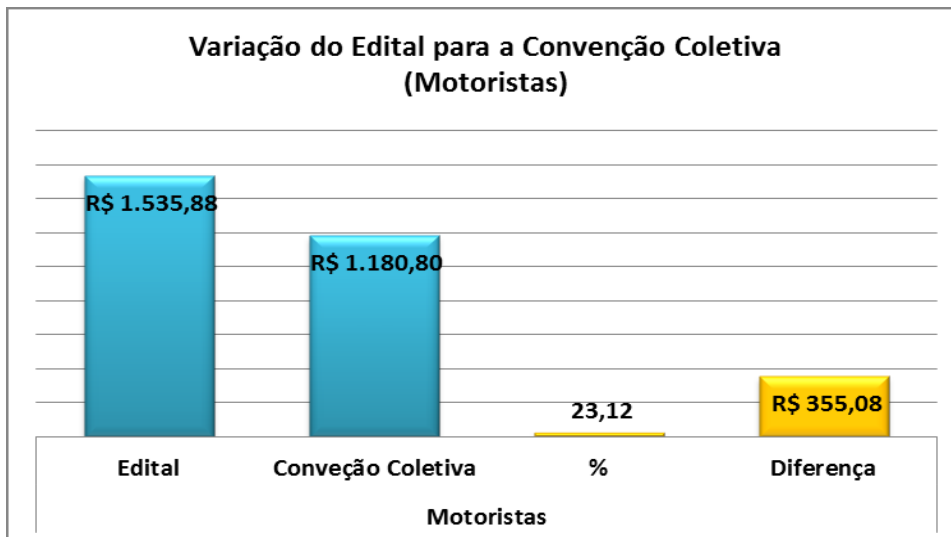


Gráfico 4 - Variação Convenção Coletiva Motoristas

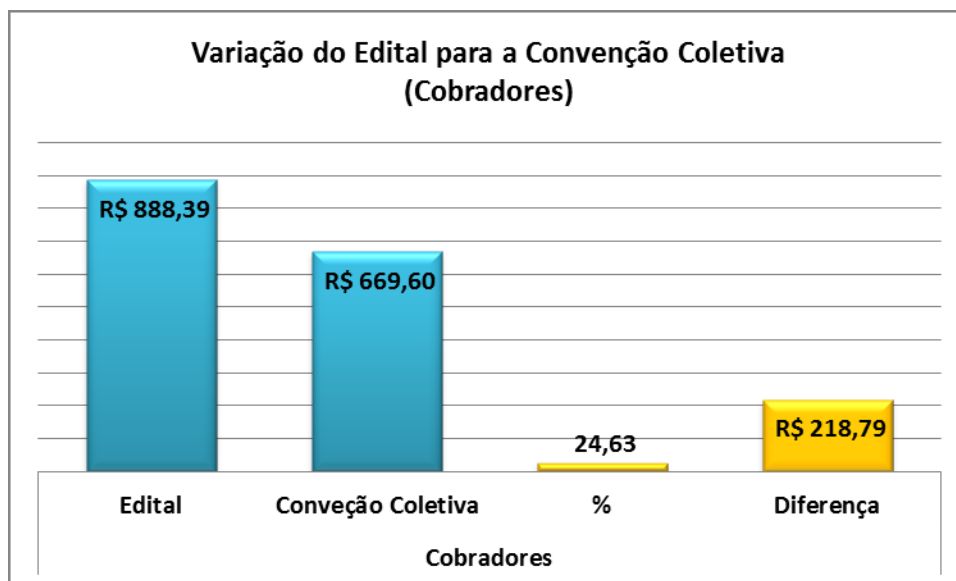


Gráfico 5 - Variação Convenção Cobreadores

Esta divergência entre os custos da convenção coletiva e os custos praticados pelas empresas da RIT que já atuavam no sistema à época pode significar o direcionamento do certame, posto que o correto seria licitar pelos valores constante na Convenção Coletiva. O certame deveria licitar pelos valores da Convenção Coletiva justamente para baratear os custos e não os custos praticados pelas empresas instaladas.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

O fim dos contratos anteriores à licitação seria indenizado por meio da outorga que assimilou os custos de desmobilização do FGTS das empresas que já operavam no sistema no total de R\$ 39.155.495,50 (Trinta e nove milhões, cento e cinquenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e cinquenta centavos).

Isto afastou eventuais interessados na licitação, pois a URBS considerou no valor da outorga os custos de indenização das empresas que operavam no sistema, beneficiando-os de forma indireta.

Este fato não tem correspondência na aplicação dos salários médios, pois os contratos estariam zerados e iniciariam com os salários básicos previstos na Convenção Coletiva e não poderiam ser calculados por uma banda salarial média (Anexo 4):

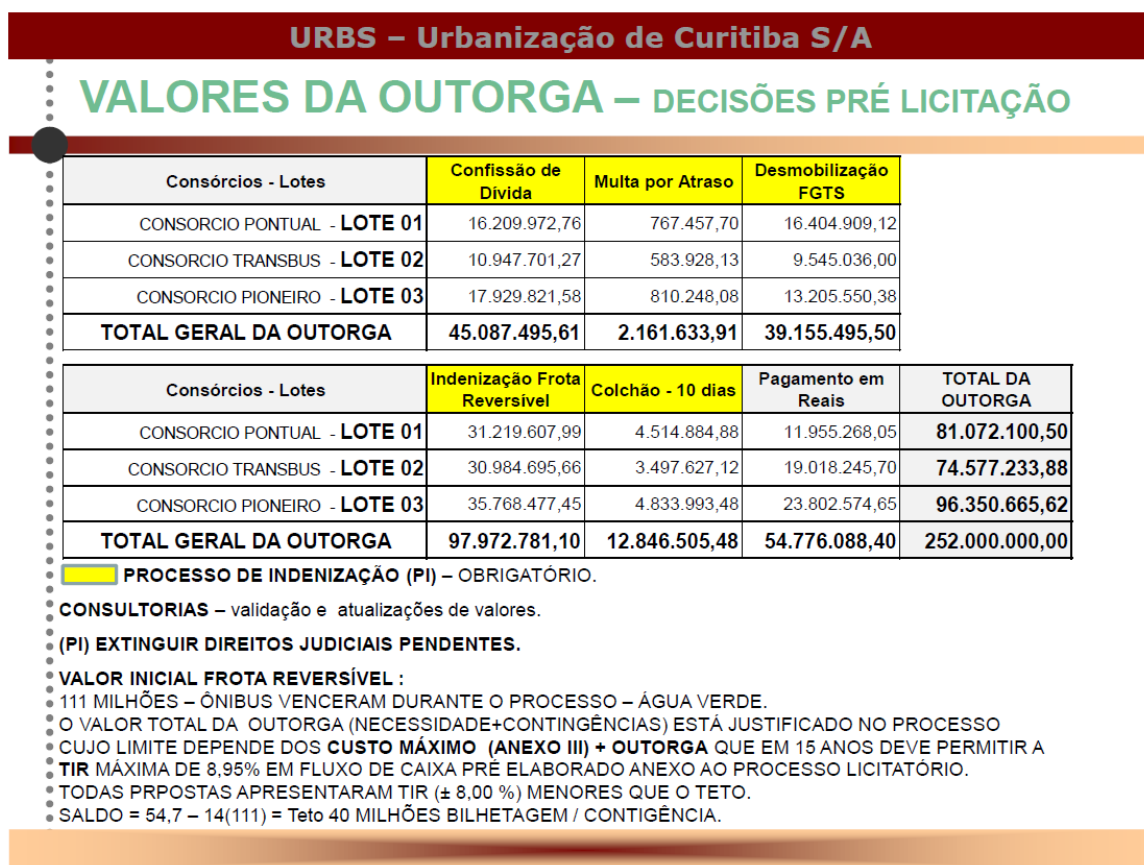


Figura 14 - Valores Outorga

Percebe-se que a URBS fez uso dos valores salariais que eram praticados pelas empresas que operavam no sistema, empresas estas que vieram a vencer a licitação e se beneficiaram por estarem já instaladas.



Estes valores médios salariais foram elevados, pois os motoristas e cobradores já possuíam certo tempo nas empresas, percebendo assim anuênios que incidem no piso salarial de acordo com o tempo de experiência.

Logo, na hipótese de que outras empresas ou consórcios viessem a vencer a licitação, e em tese tivessem que contratar todos os motoristas e cobradores para o início das operações, pagando aos mesmos o valor do piso salarial sem os adicionais de anuênios, haveria o pagamento de salários maiores aos empresários, que por sua vez não seriam repassados aos trabalhadores.

A diferença do piso inicial da convenção coletiva de 2010 para os valores praticados no edital (salários médios) constata o equívoco da URBS em lançar no edital duplo benefício às empresas que operavam no sistema: 1) incluíram na outorga valores de indenizações a título de desmobilização do FGTS, dificultando a entrada de novos operadores e 2) inflou os custos da tarifa com o início dos salários pela banda média assegurando aos operadores a manutenção dos patamares salariais vigentes.

#### **5.4. Custos com pessoal de administração;**

Os custos com pessoal de administração constam no Anexo III como 5.6 – “Pessoal de administração com encargos sociais”.

O art. 14 da Lei Municipal nº 7.556/90 considera como custo de administração, as despesas relativas à depreciação e remuneração do capital relativos às instalações e equipamentos, bem como a remuneração do capital empregado no almoxarifado, as despesas administrativas, inclusive pessoal e honorários da diretoria.

Em reunião com a Diretoria da URBS foi informado à equipe de Auditoria que o parâmetro para remunerar o pró-labore dos Diretores das empresas concessionárias é o mesmo da remuneração dos Secretários Municipais de Curitiba.

Esta equivalência é de todo questionável visto que as funções de Secretário Municipal não se aproximam das funções de Diretores de Empresas concessionárias nem podem ser comparadas, diante de uma estar na esfera do direito público e outra na esfera da iniciativa privada.

Os Diretores recebem *pro-labore* e em teoria, são sócios das empresas que administram o empreendimento. Comparar subsídios municipal



com *pro-labore* não encontra coerência em termos de custos, regimes jurídicos e sistema de direito público e privado.

Este item merece aprofundamento no curso da auditoria, em sede de contraditório e ampla defesa, visto que o *pro-labore* decorre do lucro e na planilha se tem o item “*remuneração justa*”.

As notícias veiculadas no curso da auditoria (Jornal Metro – Curitiba, edição de 03/09/13 – Anexo 25) na qual constam pró-labores vultosos, evidencia a ausência de fiscalização contábil da URBS neste relevante quesito.

Em síntese, haveria assim a duplicidade da remuneração do lucro.

Com efeito, devem ser apresentados e excluídos os *pro-labores* da planilha.

### 2.23. Outros custos administrativos: SEGBUS;

A URBS foi questionada, conforme anexo 4, sobre o SEGBUS, que é um seguro de acidentes pessoais que cobre os usuários do sistema de transporte coletivo da rede integrada de Curitiba.

Em resposta, a URBS declarou que a seguradora contratada é HSBC Seguros S.A., e que não há interferência do ente público nessa contratação, mesmo sendo o HSBC acionista detentora de 0,019664% das ações da companhia Urbanização de Curitiba S.A..

Afirmou também que o valor mensal deste custo é de R\$ 431.967,49 (quatrocentos e trinta e um mil, novecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos) e que tais valores são provisionados na tarifa técnica.

É relevante que custos como o seguro para a cobertura de acidentes pessoais sejam estipulados e orçados pelo ente gestor do serviço público, procurando assim tutelar o interesse público e o usuário do transporte coletivo.

Como o custo é repassado para a tarifa, não há interesse do empresário em buscar a melhor relação custo/benefício, já que esses valores são totalmente remunerados pela planilha tarifária.

Outrossim, a Lei nº 12.597/08, normatiza em seu art. 13, inciso VII, que:



*“Art. 13. Constitui obrigação dos contratados, concessionários e permissionários, prestar o serviço delegado de forma adequada à plena satisfação dos usuários, conforme disposições estabelecidas em lei, nos regulamentos, editais e contratos, e em especial:*

*(...)*

*VII - garantir a segurança e a integridade física dos usuários e trabalhadores do Sistema de Transporte Público de Curitiba, instituindo mecanismos de monitoramento, controle, cumprimento das determinações da URBS, vigilância, logística, tecnologia e cobertura de acidentes pessoais adequados aos custos tarifários;”.* (grifamos)

Ademais, tal custo é uma obrigação do concessionário, inerente ao seu objetivo principal de prestar um serviço adequado e seguro à coletividade.

Com efeito, o princípio da segurança nos deslocamentos das pessoas, insculpido no Art. 5º, Inciso VI da Lei 12.587/12, deve ser respeitado.

Contudo repassar indistintamente todo e qualquer custo à tarifa elimina totalmente o risco ao concessionário, que é intrínseco à atividade empresarial desempenhada pelos prestadores do serviço público.

Nas medições apresentadas pela URBS (anexo nº 09) nos extremos de nov/10 à mai/13 houve um aumento de 506,66% no número de atendimentos nos acidentes ocorridos na RIT. Este item também demonstra a ausência de ações corretivas pela URBS.

### URBS – Urbanização de Curitiba S/A

#### SEGBUS

LEI Nº 12.597 / 2008

**Art. 13** Constitui obrigação dos contratados, concessionários e permissionários, prestar o serviço delegado de forma adequada à plena satisfação dos usuários, conforme disposições estabelecidas em lei, nos regulamentos, editais e contratos, e em especial:

**VII** - garantir a segurança e a integridade física dos usuários e trabalhadores do Sistema de Transporte Público de Curitiba, instituindo mecanismos de monitoramento, controle, cumprimento das determinações da URBS, vigilância, logística, tecnologia e cobertura de acidentes pessoais adequados aos custos tarifários;

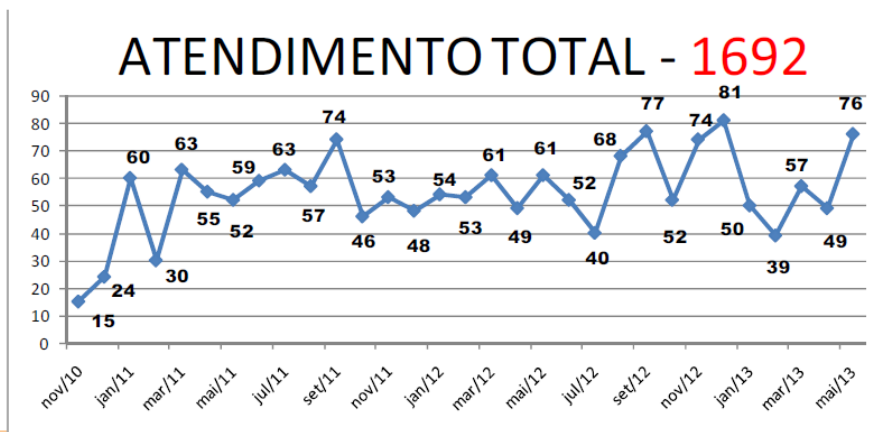


Figura 15 - Evolução de acidentes

#### 2.24. Amortização/Depreciação de Veículos

O Decreto Municipal nº 1.356/08 no seu art. 57, determina:

*“Art. 57: A planilha de custos para cálculo do custo quilômetro, utilizada para remuneração das contratadas, será estabelecida no edital licitatório e **deverá** considerar os seguintes itens:*

*I - custos dependentes;*

*II - custos de pessoal de operação;*

*III - custos de administração;*

**IV - custos de depreciação de veículos, instalações e equipamentos;**

*V - rentabilidade justa do serviço prestado;*

*VI - custos tributários.*

*§ 1º O custo quilômetro será calculado por tipo de ônibus.*

*§ 2º Sobre os custos quilômetros calculados serão acatados os devidos descontos, por ocasião do processo licitatório, individualmente para cada contratada e vigorá*



*obrigatoriamente durante todo o período contratual.”  
(grifamos).*

O Decreto Municipal nº 1.356/08, no seu art. 61, determina:

*“Art. 61 Consideram-se custos de depreciação de veículos, instalações e equipamentos, a reposição dos valores investidos, considerando os ajustes, a vida útil e os valores residuais de cada um destes itens.”*

Isto posto, far-se-á um comparativo entre as metodologias praticadas pela URBS e pelo modelo GEIPOT.

### **1) Amortização de veículos – Metodologia URBS;**

A atual metodologia de cálculo da tarifa técnica definida pela URBS inseriu o termo “Amortização” na planilha de cálculo para determinar o custo de dois itens: “A amortização de veículos” e a “Amortização de instalações, edificações e equipamentos”, os quais representam o Inciso IV (custos de depreciação de veículos, instalações e equipamentos) do art. 57 do Decreto Municipal nº 1.356/08 mencionado anteriormente.

Tanto um quanto o outro foram inseridos no custo da tarifa para repor os valores dispendidos na aquisição desses bens.

A amortização de veículos segundo o Anexo III do Edital nº 005/09 está definida como:

*“(…) a reposição dos valores investidos na aquisição da frota, de acordo com a vida útil e valor residual estabelecido para cada categoria dos veículos do sistema.*

*Para o início do processo, como frota de modelos ideais consideramos a frota operante com reserva de 10% na vida útil. Na valoração consideramos o veículo tipo de menor custo de acordo com as aquisições atuais na RIT (Rede Integrada de Transporte) para cada categoria, podendo após processo licitatório estes valores ser readequados para os veículos usados de acordo com a frota disponibilizada.*

*(…)*

*A correção periódica será de acordo com a variação dos preços dos veículos obtidos através das notas fiscais, extrapolados para o perfil real da frota cadastrada no*



*sistema. Não havendo aquisição de um determinado tipo de veículo no período poderá ser utilizada a variação de preço dos veículos de outros tipos adquiridos.” (grifamos)*

De acordo com o Anexo III do Edital, a fórmula do custo/km da amortização de veículos é:

$$\text{Custo/km} = \left[ \frac{\text{FT (Vv sem rodagem - VR)}}{120} \right] \div \text{km da categoria}$$

FT = Frota Total da categoria  
Vv = Valor do veículo sem rodagem  
VR = Valor Residual

Equação 1 - Custo/Km

O custo por quilômetro da amortização é calculado para cada tipo de veículo da seguinte forma: o valor do veículo sem rodagem menos o valor residual, multiplicado pela frota total da categoria.

O valor encontrado é o custo total que então é dividido por 120 (10 anos), chegando ao valor mensal do custo. Por fim divide-se pela quilometragem total da categoria, obtendo-se o custo por quilômetro da amortização dos veículos.

## 2) Depreciação de Veículos - Modelo GEIPOT;

Segundo a metodologia GEIPOT, a depreciação é a redução do valor de um bem durável, resultante do desgaste pelo uso ou obsolescência tecnológica. Para efeito do cálculo tarifário, é considerada a depreciação dos veículos que compõem a frota total e a depreciação de máquinas, instalações e equipamentos. Para o modelo GEIPOT, a depreciação é tratada como CUSTO FIXO, definido como:

*“O custo fixo é a parcela do custo operacional que não se altera em função da quilometragem percorrida, ou seja, os gastos com os itens que compõem esse custo ocorrem mesmo quando os veículos não estão operando. Expresso em unidade monetária por veículo por mês (R\$/Veículo x mês), é constituído pelos custos referentes à depreciação, a remuneração do capital, a despesas com pessoal e a despesas administrativas.*



*Para a obtenção da despesa mensal correspondente ao Custo Fixo, deve-se multiplicar as parcelas relativas a depreciação, a remuneração do capital e a despesas administrativas pela frota total, e a parcela referente a despesas com pessoal, pela frota operante.*

*O custo fixo por quilômetro é obtido dividindo-se a despesa mensal correspondente ao Custo Fixo pela quilometragem mensal programada, adotada no cálculo tarifário.”*  
(grifamos)

Ainda, segundo o GEIPOT:

*“A depreciação do veículo depende de três fatores: vida economicamente útil (anos); valor residual do veículo (%); e método de cálculo.*

*A vida economicamente útil de qualquer bem durável é o período durante o qual a sua utilização é mais vantajosa do que sua substituição por um novo bem equivalente.*

*Considerando-se o estágio tecnológico da indústria automobilística e as características construtivas e operacionais diferenciadas dos diversos tipos de veículo, recomenda-se a adoção da vida útil de sete anos para veículos leves, de dez anos para veículos pesados e de doze anos para veículos especiais.*

*O valor residual é o preço de mercado que o veículo alcança ao final de sua vida útil. Esse valor é expresso como uma fração do preço do veículo novo. Para o cálculo da depreciação do veículo, toma-se como referência o preço do veículo novo sem rodagem (pneus, câmaras-de-ar e protetores).*

*Considerando-se as características diferenciadas dos diversos tipos de veículo e o período estipulado para a vida útil de cada um deles, recomenda-se a adoção de valores residuais de 20% para veículos leves, de 15% para veículos pesados e de 10% para veículos especiais.”*

Quanto aos critérios de cálculo da depreciação, o GEIPOT indica como mais adequado o **Método de Cole**, (ou Método da Soma dos Dígitos Decrescentes), por representar mais fielmente a desvalorização do veículo rodoviário, caracterizada por uma perda acentuada de valor no início de sua utilização e que se atenua com o passar dos anos.





### **3) Análise da Comissão de Auditoria sobre Amortização/Depreciação de Veículos**

A Metodologia de Cálculo da Tarifa Técnica desenvolvida e aplicada pela URBS para a licitação da concessão do transporte público do Município de Curitiba indica no seu item 4 - Custos Dependentes ou Variáveis para combustíveis, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios e serviços de terceiros relativos à manutenção. Para os demais custos não há uma classificação como custos fixos ou variáveis.

Assim como em outros itens, a redação da metodologia não permite uma compreensão imediata das formas de cálculo e, portanto, há dificuldades para se depreender quais os valores atribuídos nas planilhas de cálculo elaboradas.

A própria atribuição do termo “Amortização de Veículos” não tem correspondência com o modelo GEIPOT, nem com outras metodologias de diferentes municípios brasileiros, os quais utilizam o termo “Depreciação de Veículos” que usualmente considera a diminuição de um valor específico atribuído a um bem.

Além do registro da diferença de “conceitos”, efetivamente, a mensuração de valores referentes à amortização de veículos pela URBS adota um cálculo que resulta em valores variáveis em função do número de passageiros pagantes equivalentes e da quilometragem, ou seja, o valor da depreciação será maior ou menor se o veículo transportar mais ou menos passageiros ou se rodar mais ou menos (consequência da não existência de separação dos custos entre fixos e variáveis).

Assim, a arrecadação obtida com este item poderá ser superior aos valores a serem depreciados, tornando-se um item que além de pagar custos de depreciação dos veículos, gerará receitas indevidamente, que serão auferidas pelos consórcios, além da “Rentabilidade Justa” estabelecida pela metodologia.

Ao contrário da metodologia do GEIPOT que trata a depreciação como custo fixo, a URBS em sua metodologia para o custo da tarifa, trata de forma geral todos os custos como variáveis, ou seja, não existe separação do que é custo fixo e o que é custo variável, o que consequentemente gera uma planilha de custos que, neste quesito, pode não demonstrar a realidade.



### 2.25. Amortização/Depreciação de Instalações, Edificações e Equipamentos;

#### 1) Amortização de instalações, edificações e equipamentos – Metodologia URBS;

O custo da amortização de instalações, edificações e equipamentos foi vinculado aos veículos, representando 6,33% (seis vírgula trinta e três por cento) da amortização dos veículos da frota de modelos ideais, conforme custos atuais praticados da RIT (Rede Integrada de Transporte).

Portanto, de acordo com o estabelecido pela URBS no Anexo III do Edital, o custo por quilômetro da amortização de instalações, edificações e equipamentos é calculado através da incidência de 6,33% (seis vírgula trinta e três por cento) sobre o valor da amortização calculada para os veículos da frota de modelos ideais.

#### 2) Depreciação de máquinas, instalações e equipamentos - Modelo GEIPOT;

Segundo o GEIPOT:

*“A depreciação mensal relativa a máquinas, instalações e equipamentos, correspondente a um veículo, é obtida multiplicando-se o preço do veículo leve novo completo pelo fator 0,0001. Esse fator foi obtido por meio de levantamentos realizados em diversas cidades, por ocasião da elaboração das Instruções Práticas para o Cálculo da Tarifa de Ônibus Urbano, editadas pelo GEIPOT em 1982. Ressalte-se que o fator de depreciação refere-se ao preço do veículo leve, independente da composição da frota.”*

#### 3) Análise da Comissão de Auditoria sobre a depreciação de máquinas, instalações e equipamentos;

Considerando o estabelecido nos artigos 57 e 61 do Decreto Municipal nº 1.356/08, a metodologia criada pela URBS deveria adotar o termo “depreciação” ao contrário do termo registrado no Anexo III do edital da licitação URBS nº 005/2009: “amortização”.

Quanto ao Inciso IV do artigo 57 do mesmo Decreto (Custos de depreciação de veículos, instalações e equipamentos), constata-se que não consta no Inciso IV a depreciação de edificações, porém a mesma foi acrescida

pela URBS na planilha de cálculo da tarifa e com percentual vinculado ao custo dos veículos. Tal fato é tratado no tópico “Edificações” (item 2.26).

O termo “Amortização” utilizado pela URBS não corresponde à terminologia “Depreciação” estabelecida no método do GEIPOT e, observando-se outras metodologias de diferentes municípios brasileiros, também não se verifica o uso do termo “Amortização”.

Além da questão de vocabulário, não se constata no modelo GEIPOT indicação da necessidade efetiva da inclusão de valores de depreciação de “edificações” em planilhas de cálculo de tarifas técnicas, e os valores fixos mensais para a depreciação de máquinas, instalações e equipamentos corresponderia à multiplicação do preço do veículo leve novo completo pelo fator 0,0001 (um décimo de milésimo), independente da composição da frota.

O cálculo da Amortização de instalações, edificações e equipamentos da mesma forma que a de Veículos, também adota um cálculo que resulta em valores variáveis em função do número de passageiros pagantes equivalentes e da quilometragem, o que torna custos que metodologicamente deveriam ser fixos em variáveis.

### **2.26 As edificações;**

Segundo o Edital de Licitação no item 6.1.6. “j”, foi exigida a apresentação, pelas licitantes, de declarações referentes à disponibilidade de garagens para realização das operações dos consórcios.

Tais garagens tinham prazo de até um ano a partir da assinatura dos contratos para entrar em operação.

A Empresa Peritus Economia e Sistemas, contratada pelo FUC (*vide* item 2.17) para fornecer parecer sobre as propostas comerciais apresentadas pelos concorrentes (contrato FUC nº 061/2010 – serviços relativos à consultoria econômico-financeira), elaborou relatório dos investimentos, datado de 23 de julho de 2010, no qual os bens relacionados como locais para garagens do Consórcio Pontual totalizavam R\$ 85.000.000,00 (oitenta e cinco milhões), do Consórcio Transbus totalizavam R\$ 95.000.000,00 (noventa e cinco milhões) e do Consórcio Pioneiro totalizavam R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais).

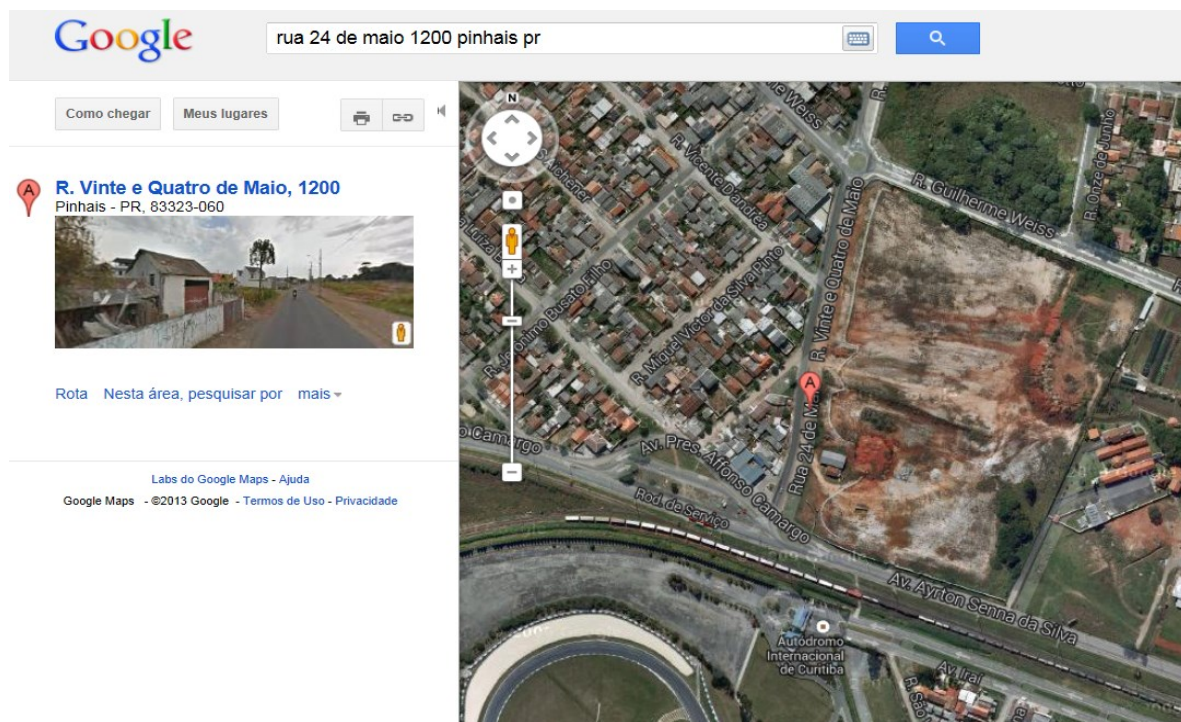




Figura 16 - Reprodução de imagem aérea terreno Rua 24 de maio<sup>12</sup>



Figura 17 - Foto terreno Rua 24 de maio<sup>13</sup>

E o segundo localizado na Avenida República Argentina, 5.361 – Curitiba, matriculado sob o nº 26.085 e nº 40.749 do 5º Registro de Imóveis da Comarca de Curitiba, no valor de R\$ 35.980.000,00 (trinta e cinco milhões, novecentos e oitenta mil reais). *Vide* fotos abaixo:



Figura 18 - Reprodução imagem aérea terreno Avenida República Argentina<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Fonte: [www.google.com.br](http://www.google.com.br), consultado em 31/08/2013.

<sup>13</sup> Fonte: foto capturada pela Comissão de Auditoria em 05/08/2013.

<sup>14</sup> Fonte: [www.google.com.br](http://www.google.com.br), consultado em 31/08/2013.



Figura 19 - Foto terreno Avenida República Argentina<sup>15</sup>

Portanto, o valor originalmente apresentado de R\$ 95.000.000,00 (noventa e cinco milhões) deve ser reduzido em R\$ 66.680.000,00 (sessenta e seis milhões, seiscentos e oitenta mil reais), ou seja, houve uma redução de 70,19% (setenta vírgula dezenove por cento) dos valores originais.

### 3) Lote 3

Considerando os imóveis apresentados, o Consórcio Pioneiro indicou três imóveis nos quais não foi observada a efetiva instalação de garagens.

O primeiro localizado na Rua Tenente Djalma Dutra, nº 950 – São José dos Pinhais, matriculado sob o nº 32.064 do 2º Registro de Imóveis da Comarca de São José dos Pinhais, no valor de R\$ 8.060.000,00 (oito milhões e sessenta mil reais). *Vide* fotos a seguir:

<sup>15</sup> Fonte: foto capturada pela Comissão de Auditoria em 05/08/2013.





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

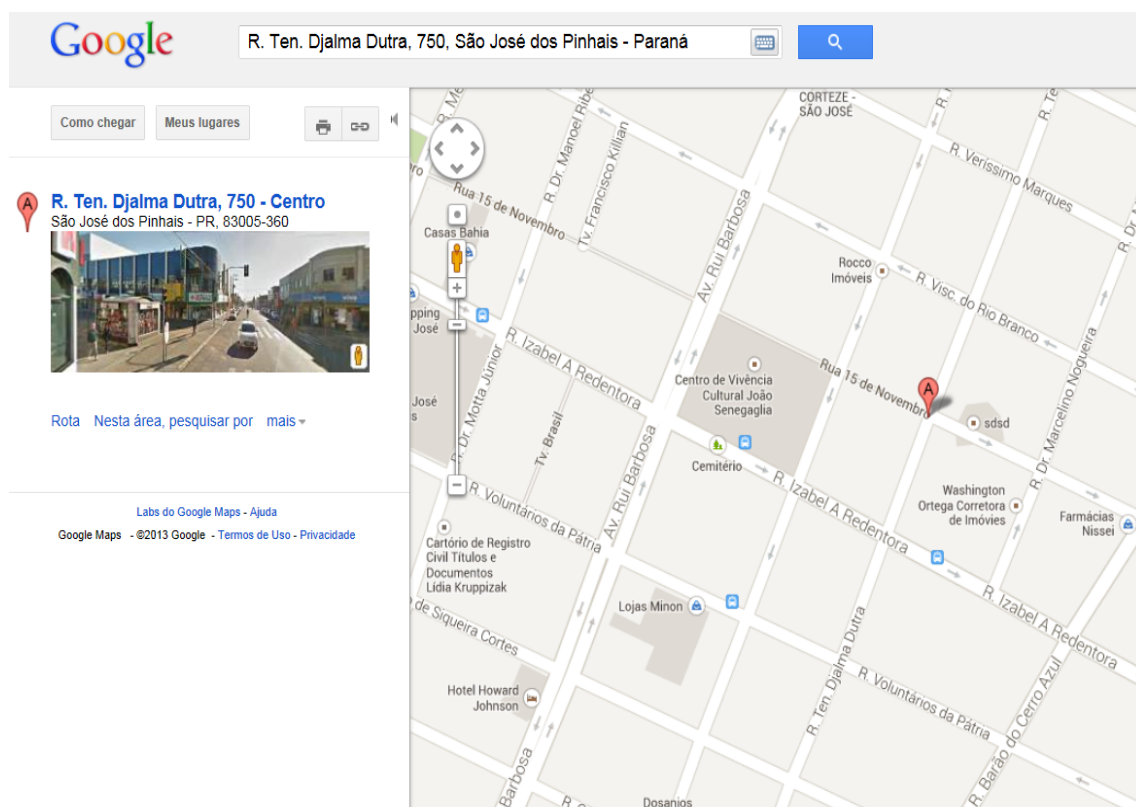


Figura 20 - Mapa terreno Rua Tenente Djalma<sup>16</sup>



Figura 21 - Foto terreno Rua Tenente Djalma<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Fonte: [www.google.com.br](http://www.google.com.br), consultado em 31/08/2013.

<sup>17</sup> Fonte: foto capturada pela Comissão de Auditoria em 05/08/2013.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

E o segundo localizado na Avenida Marechal Floriano Peixoto, 3.454 – Curitiba, matriculado sob o nº 2.066 e nº 2.067 do 5º Registro de Imóveis da Comarca de Curitiba, no valor de R\$ 11.690.000,00 (onze milhões, seiscentos e noventa mil reais). *Vide* fotos a seguir:



Figura 22 - Foto local Avenida Marechal Floriano Peixoto<sup>18</sup>

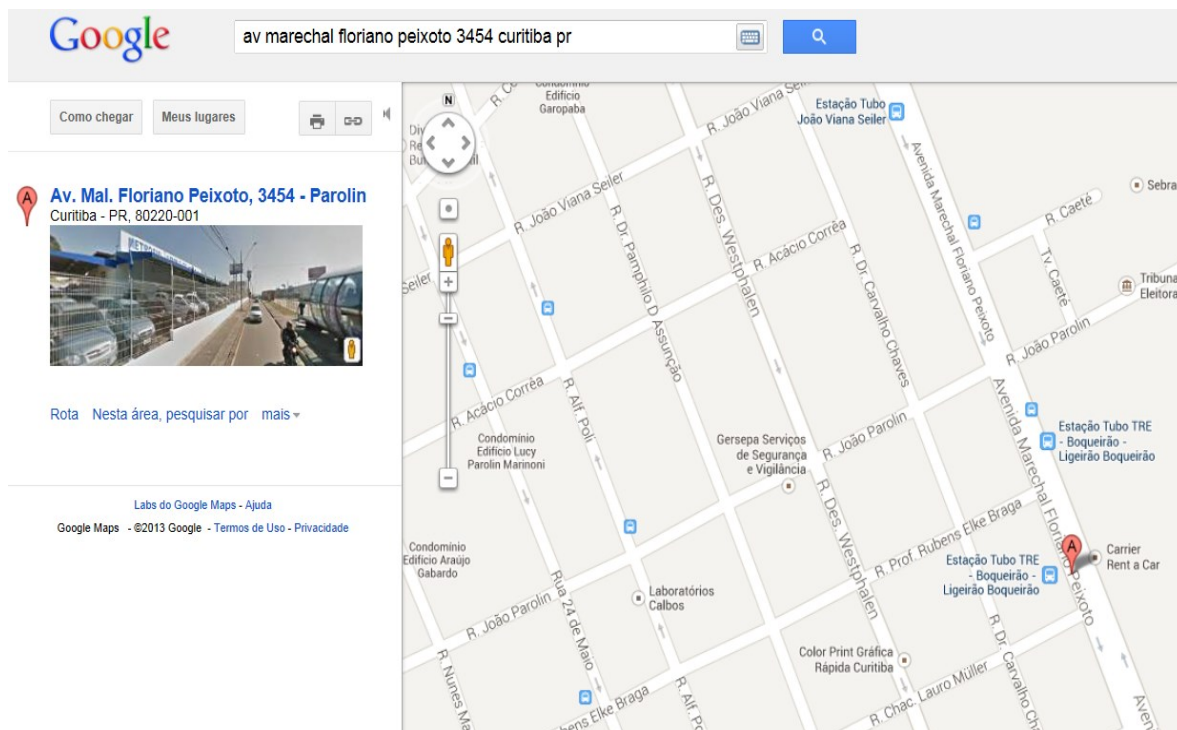


Figura 23 - Mapa Avenida Marechal Floriano Peixoto<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Fonte: foto capturada pela Comissão de Auditoria em 05/08/2013

<sup>19</sup> Fonte: www.google.com.br, consultado em 31/08/2013





Figura 24 - Foto terreno Avenida Marechal Floriano Peixoto<sup>20</sup>

E o terceiro, localizado na Av. Wenceslau Braz, nº 340, esquina com Rua Jackson Figueiredo – Curitiba, Indicação Fiscal: setor 62, quadras 051, lotes 17, 18 e 19, no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). *Vide* fotos a seguir:



Figura 25 - Imagem aérea Av. Wenceslau Braz<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Fonte: foto capturada pela Comissão de Auditoria em 05/08/2013.



Figura 26 - Foto Av. Wenceslau Braz<sup>22</sup>

Portanto, o valor originalmente apresentado de R\$ 120.000.000 (cento e vinte milhões de reais) deve ser reduzido em R\$ 22.750.000,00 (vinte e dois milhões, setecentos e cinquenta mil reais), ou seja, houve uma redução de 18,96% (dezoito vírgula noventa e seis por cento) dos valores originais.

O fato de não terem sido instaladas todas as garagens e estacionamentos previstos nas propostas efetuadas pelos consórcios resulta na falta de cumprimento do contrato neste aspecto, resultando também em maiores valores de quilometragem morta, quando da entrada e saída dos veículos das operações (*vide* item 2.21).

Destaque-se também que os laudos de avaliação apresentados pelos consórcios, de modo geral, valoraram apenas **terrenos, terraplenagem e pavimentações**.

Frise-se que a Lei nº 12.597/08 permite a depreciação, ou “amortização”, apenas de ônibus, instalações e equipamentos. Vejamos:

<sup>21</sup> Fonte: [www.google.com.br](http://www.google.com.br), consultado em 31/08/2013.

<sup>22</sup> Fonte: foto capturada pela Comissão de Auditoria em 02/09/2013.



*“Art. 28. A planilha de custos utilizada para remuneração das contratadas, será estabelecida em edital licitatório, cuja estrutura paramétrica deverá considerar no mínimo os seguintes itens:*

*I - custos dependentes: custos decorrentes da movimentação dos ônibus com combustível, lubrificantes, rodagem, peças, acessórios e serviços de terceiros relativos à manutenção;*

*II - custos de pessoal de operação: motoristas, cobradores, porteiros, vigilantes, controladores de tráfego, pessoal de manutenção, pessoal de limpeza e auxiliares de operação e demais funções pertinentes, bem como encargos sociais, benefícios e uniformes;*

*III - custos de administração: despesas administrativas e o pessoal administrativo;*

*IV - custos de depreciação: ônibus, instalações e equipamentos;*

*V - rentabilidade justa do serviço prestado;*

*VI - custos tributário.” (grifamos)*

Não estão contemplados no art. 28 os custos de depreciação com os imóveis, com os terrenos e nem com as edificações.

O Conselho Federal de Contabilidade – CFC, conforme Normas Brasileiras de Contabilidade – NBC T 19.5, determinava no item 19.5.6.2:

*“19.5.6.2. Com algumas exceções, tais como pedreiras e aterros, os terrenos têm vida útil ilimitada e não devem ser depreciados.” (grifamos)*

Ademais, adequando-se às normativas internacionais de contabilidade, o Conselho Federal de Contabilidade - CFC editou Resolução nº 1.177 de 24.07.2009, aprovando a NBC T 19.1, que confirma a impossibilidade de depreciar terrenos, *verbis*:

*“58. Terrenos e edifícios são ativos separáveis e são contabilizados separadamente, mesmo quando sejam adquiridos conjuntamente. Com algumas exceções, como as pedreiras e os locais usados como aterro, os terrenos têm vida útil ilimitada e, portanto, não são depreciados. Os edifícios têm vida útil limitada e, por isso, são ativos depreciáveis. O aumento de valor de um terreno no qual um*





*edifício esteja construído não afeta o valor contábil do edifício.” (grifamos)*

Logo, os valores de terrenos e terraplenagens, considerados na licitação, para fins de depreciação/amortização, e que oneram a tarifa, ferem as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Ademais, há que se considerar que as empresas vencedoras da licitação **são as mesmas que operam o sistema há anos, de modo que é possível que as edificações ora em uso sejam as mesmas, e já tenham sido totalmente depreciadas. Neste caso, os proprietários já teriam recuperado totalmente estes valores.**

Finalmente, também se deve observar que o uso de um mesmo imóvel para operação em dois lotes diferentes, pode estar descumprindo o estabelecido no art. 11 da lei municipal nº 12.597/08 que determina:

*“(…) a contratada deverá operar com imóveis, equipamentos, máquinas, veículos, peças, acessórios, móveis, garagem e demais instalações, manutenção e pessoal vinculado ao serviço objeto do contrato, **com exclusividade**”.* (grifamos)

Outrossim, a URBS, em sede de contraditório deverá verificar todos os imóveis quanto aos documentos: matrículas atualizadas dos imóveis, guias amarelas, relação de investimentos realizados, regularidade fiscal e laudos de avaliação atualizados (*vide* o prazo nas recomendações deste item).

### **2.27. Taxas de infraestrutura versus amortizações de instalações, edificações e equipamentos;**

Cabe registrar que no item 6.1 Despesas Administrativas, do ANEXO III do Edital de Licitação nº 005/09, foi estabelecido que:

*“Para as despesas administrativas, além dos custos administrativos tradicionais consideram-se também os custos de material de expediente, informatização, material de limpeza dos veículos, segurança, limpeza e manutenção do patrimônio, equipamentos, taxas, seguros, pagamento de serviços e necessidades legais, todos os custos relativos a material, supervisão, veículos de apoio e serviços para*





*limpeza dos terminais, estação tubo e demais equipamentos urbanos, bem como as taxas de infraestrutura.*” (grifamos)

O custo “Taxas de Infraestrutura” foi objeto de pedido de esclarecimentos pelo Ofício encaminhado à URBS em 15 de agosto de 2013 através da pergunta (anexo 4):

*“Quanto ao item 6.1 da metodologia de cálculo da tarifa, esclarecer o que são taxas de infraestrutura e quais foram os valores considerados para sua composição. Durante a execução dos contratos, houve alteração na composição destas taxas? Quais são os valores atuais?”.*

Em resposta através do Ofício da URBS COA/025/2013, de 21 de agosto de 2013, foi informado:

*“A base de Despesas Administrativas não foi detalhada por insumo. Manteve-se o valor percentual incluso na taxa de administração da planilha anterior quando se realizava o pagamento por quilometro rodado.*

*Na planilha anterior, o item taxa de administração era composto por pessoal administrativo, despesas administrativas, instalações e almoxarifado e todo esse montante era calculado sobre a base de 12% dos custos operacionais com as devidas participações.*

*A ideia da descrição de forma bem ampla é que tudo que não estivesse detalhado em outros custos pudessem ser enquadrados neste item de valor global.*

*Citamos como exemplo a segurança do patrimônio que não está incluída no item vigilância que é exclusiva dos terminais. Um contrato de manutenção de toda rede lógica das empresas também é outro exemplo do que pode ser enquadrado neste item.”* (grifamos)

Considerando o estabelecido na Metodologia de Cálculo da Tarifa Técnica da URBS e a resposta ao quesito, verifica-se uma grande amplitude referente aos custos envolvidos no item 6 do Anexo III do Edital.

Portanto, esta amplitude pode resultar na inclusão, na tarifa técnica, de valores que já estejam considerados nos custos de “amortizações de instalações, edificações e equipamentos”, ou seja, podem eventualmente ocorrer inserções de custos em duplicidade na planilha de cálculo da tarifa técnica.



### 2.28. Rentabilidade justa do serviço prestado;

Conforme o art. 57 do Decreto Municipal nº 1.356/08, no inciso V, foi estabelecido que deverá constar na planilha de custos para cálculo da tarifa técnica “a rentabilidade dos serviços prestados” pelas empresas contratadas.

No art. 63 do mesmo Decreto, consta:

*“Art. 63 Considera-se “rentabilidade justa do serviço prestado, o ganho gerado na operação do sistema de transporte coletivo, considerando os investimentos realizados pelas contratadas em veículos, instalações, equipamentos e almoxarifado para operacionalizar os serviços do referido sistema”.*

Frise-se que o Anexo III do Edital de Licitação nº 005/2009 incluiu no rol de itens do art. 63 do Decreto Municipal nº 1.356/08, as **Edificações**, *verbis*:

*“Considera-se rentabilidade justa do serviço prestado, o ganho gerado na operação do sistema de transporte coletivo, em função dos investimentos realizados pelas contratadas em veículos, instalações, **edificações**, equipamentos e almoxarifado para operacionalizar os serviços do referido sistema, incluindo os impostos e contribuição social de ordem exclusiva.*

*Para o início do processo, consideramos os investimentos nos veículos a serem amortizados no item 7, como frota de modelos ideais, para uma vida média dos veículos de 5 (cinco) anos e cálculo do custo quilômetro máximo de acordo com os critérios atuais praticados na RIT (Rede Integrada de Transporte), na remuneração de capital.” (grifamos)*

Já o MANUAL GEIPOT considera, para o cálculo da remuneração do capital imobilizado em veículos, almoxarifado, máquinas, instalações e equipamentos, a taxa de 12% (doze por cento) ao ano.

#### 1) Veículos – Metodologia URBS

O Edital considerou como remuneração justa o percentual de 1% ao mês, aplicado sobre **o valor dos veículos novos**, sem rodagem, inclusa a frota reserva.

Vejamos o quadro abaixo, extraído do Anexo III do Edital, Lote 1:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Com estes critérios temos os seguintes custo/km máximos:

Tabela do custo/km e custo máximo mensal de rentabilidade justa para veículos

Tipo de veículo	km	Frota total na vida útil	Preço base sem rodagem	Valor da frota com vida útil R\$	Rentabilidade 1%	Rentabilidade 1% custo/km	Rentabilidade justa custo/km	Rentabilidade justa mensal R\$
MICRO	9.876,07	3	156.562,00	234.843,00	2.348,43	0,2378	0,3634	3.588,67
MICRO ESPECIAL	774.352,75	109	200.640,00	10.934.880,00	109.348,80	0,1412	0,2317	179.397,71
COMUM	966.018,53	178	222.590,00	19.810.510,00	198.105,10	0,2051	0,3188	307.925,36
SEMI PADRON	189.128,63	28	241.970,00	3.387.580,00	33.875,80	0,1791	0,2834	53.591,28
PADRON	637.564,84	109	289.924,00	15.800.858,00	158.008,58	0,2478	0,3771	240.402,18
ARTICULADO 18 metros	335.820,23	62	504.950,00	15.008.372,00	150.083,72	0,4469	0,6485	217.794,20
ARTICULADO 20 metros	0,00	0	519.950,00	0,00	0,00	0,0000	0,0000	0,00
BIARTICULADO	171.667,07	32	998.150,00	15.970.400,00	159.704,00	0,9303	1,3077	224.492,63
<b>ÍNDICE MÉDIO</b>	<b>3.084.428,12</b>	<b>521</b>		<b>81.147.443,00</b>	<b>811.474,43</b>	<b>0,2631</b>	<b>0,3979</b>	<b>1.227.192,03</b>

Assim, o custo de remuneração justa, atrelado ao valor dos veículos, foi transformado em custo variável, visto que considera, além da variação do valor dos veículos, a variação de quilometragem.

## 2) Veículos – Metodologia GEIPOT;

Especificamente para o cálculo da remuneração do capital imobilizado em veículos, considera o GEIPOT:

*“Para calcular o valor da remuneração anual do capital imobilizado em veículos, aplica-se a taxa de remuneração (12%) sobre o valor do veículo novo, sem pneus, câmaras-de-ar e protetores, deduzindo-se a parcela já depreciada”.* (grifamos)

O GEIPOT apresenta uma série de tabelas para os fatores de remuneração anual para cada faixa etária, por tipo de veículo, tabelas estas que poderão ser consultadas no anexo 18 do presente relatório.

Assim:

*“Os coeficientes de remuneração anual são obtidos multiplicando-se o fator de remuneração anual de cada faixa etária pela quantidade de veículos (do tipo considerado) enquadrados nessa faixa. O coeficiente de remuneração anual da frota, para cada tipo de veículo, é obtido somando-se os coeficientes de todas as faixas etárias.*



*A remuneração mensal por veículo, para cada tipo de veículo, é obtida multiplicando-se o coeficiente de remuneração anual pelo preço do veículo novo sem rodagem, dividindo-se o resultado pela frota de veículos do tipo considerado e dividindo-se o novo resultado por 12 (número de meses do ano).”*

### 3) Análise da Comissão de Auditoria;

Ressaltam-se aqui os mesmos comentários feitos no tópico Amortização/Depreciação de Veículos – Comentários da Comissão, posto que a rentabilidade justa **deve ser enquadrada como custo fixo** e não variável em função de quilometragem.

A URBS, ao considerar valores de veículos novos para formar os custos de rentabilidade justa, considera que a frota é toda nova. Visto que as empresas que venceram o certame são as mesmas que já operavam o sistema, é provável que estejam fazendo uso de veículos usados, que já sofreram depreciação, ou seja, com valores reduzidos em relação ao valor do veículo novo.

Desta maneira, o custo inicial da rentabilidade justa dos veículos, adotado pela URBS, remunera excessivamente o capital investido em veículos, conforme abordado no item “Análise da metodologia de cálculo da tarifa e remuneração dos concessionários”.

### 4) Rentabilidade das instalações, edificações, equipamentos e almoxarifado – Metodologia URBS;

Conforme Anexo III do Edital,

*“Os investimentos das instalações, edificações, equipamentos e almoxarifado foram **vinculados ao resultado obtido neste processo para os veículos**, com base estabelecida a partir dos custos históricos praticados na RIT (Rede Integrada de Transporte) para este fim.” (grifamos)*

Em resposta ao quesito nº 2 do questionário protocolado na URBS sob o nº 01-071979/2013, foi informado:

*“os investimentos das instalações, edificações, equipamentos e almoxarifado foram vinculados (30,72%) ao resultado obtido neste processo para os veículos,*



*considerando os valores pré licitação praticados na RIT (Rede Integrada de Transporte) para este fim, incluindo os impostos e contribuição social de ordem exclusiva”.*

Portanto, infere-se que a URBS adotou como valores de investimentos em instalações, edificações, equipamentos e almoxarifado, o percentual de 30,72% (trinta vírgula setenta e dois por cento) sobre os valores de veículos novos.

### **5) Rentabilidade de máquinas, instalações e equipamentos – Metodologia GEIPOT;**

O modelo GEIPOT apresenta uma diferenciação de remunerações para máquinas, instalações e equipamentos, com relação à remuneração do almoxarifado.

Para a remuneração de máquinas, instalações e equipamentos, o cálculo, para efeito de simplificação, foi relacionado ao valor de um veículo leve novo completo. Frise-se que o modelo GEIPOT não inclui edificações.

Admite-se que o valor anual do capital imobilizado em máquinas, instalações e equipamentos corresponde a 4% (quatro por cento) do preço de um veículo leve novo completo, para cada veículo da frota. Assim, aplicando-se sobre este valor a taxa de remuneração mensal adotada, tem-se a remuneração mensal, por veículo, do capital imobilizado em máquinas, instalações e equipamentos (R\$/veículo x mês), de acordo com a seguinte expressão:

$$0,04 \times (0,12/12) \times \text{preço do veículo leve novo} = 0,0004 \times \text{preço do veículo leve novo}$$

Com relação à remuneração do Almoxarifado, o modelo admite que o valor anual do capital imobilizado em almoxarifado corresponde a 3% do preço de um veículo novo completo, para cada veículo da frota.

Assim, aplicando-se sobre esse valor, para cada tipo de veículo, a taxa de remuneração mensal adotada, tem-se a remuneração mensal, por veículo, do capital imobilizado em almoxarifado (R\$/veículo x mês), de acordo com a seguinte expressão:

$$0,03 \times (0,12/12) \times \text{preço do veículo novo} = 0,0003 \times \text{preço do veículo novo}$$

### 6) Análise da Comissão de Auditoria;

A remuneração, indicada no Anexo III do Edital de Licitação nº 005/2009, insere no cálculo da tarifa técnica a remuneração de investimentos em edificações, instalações e equipamentos.

Esta inclusão das “edificações” foi confirmada na resposta ao quesito nº 2 do questionário protocolado na URBS, sob o nº 01-071979/2013. Porém, a soma de valores referentes a este quesito não está previsto no art. 63 do Decreto Municipal nº 1.356/08, resultando em uma irregularidade, que na prática onera o valor da tarifa técnica.

A forma de cálculo estipulada pela URBS é o pagamento de um percentual de 30,72% (trinta vírgula setenta e dois por cento) sobre a rentabilidade da frota de veículos. Se comparada ao modelo GEIPOT - que basicamente é proveniente de um percentual dos valores (*4% sobre máquinas, instalações e equipamentos e 3% para almoxarifado*) atribuídos à frota de veículos com valor fixo, divididos pelos meses do ano, verifica-se uma acentuada discrepância entre os critérios adotados.

Como já abordado no item Edificações, mesmo que fossem consideradas corretas a inclusão de valores das mesmas como componentes de remuneração das empresas, algumas das garagens indicadas pelas concessionárias não foram implantadas.

Assim, considerando que os contratos de concessão dos lotes foram assinados em 1º de setembro de 2010, e as garagens deveriam estar em operação até no máximo um ano após a assinatura dos contratos, 31 de agosto de 2011, algumas edificações estariam sendo indevidamente remuneradas a partir de então, ou seja, por 23 meses houve um ganho indevido pelos consórcios.

Abaixo são evidenciados os aspectos analisados e os comparativos entre as metodologias adotadas pela URBS e o GEIPOT, quanto à amortização/depreciação e à rentabilidade justa:





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Aspectos Analisados	Metodologia URBS	Metodologia GEIPOT
Valor de Depreciação/Amortização de Veículos	Valor da frota total de veículos por categoria menos valor residual da frota divididos por 120 meses, dividido pela quilometragem projetada da categoria	Método de Cole (Método da Soma dos Dígitos Decrescentes)
Depreciação de Máquinas, Instalações e Equipamentos	6,33% da amortização dos veículos da frota	Multiplicação do preço do veículo leve novo completo pelo fator 0,0001
Remuneração de Veículos	Ganho gerado na operação em função dos investimentos em veículos, incluindo os impostos e contribuição social de ordem exclusiva	Aplica-se a taxa de remuneração (12% ao ano) sobre o valor do veículo novo, sem pneus, câmaras-de-ar e protetores, deduzindo-se a parcela já depreciada
Remuneração de Máquinas, Edificações, Instalações, Equipamentos e Almoxarifado	Ganho gerado na operação em função dos investimentos em instalações, edificações, equipamentos e almoxarifado, incluindo os impostos e contribuição social de ordem exclusiva. Vinculados 30,72% ao resultado obtido no processo para os veículos	Para máquinas, instalações e equipamentos corresponde a 4% do preço de um veículo leve novo completo, para cada veículo da frota e para almoxarifado corresponde a 3% do preço de um veículo leve novo completo. Não são remuneradas edificações

Figura 27 - QUADRO COMPARATIVO DAS METODOLOGIAS URBS E GEIPOT

## 2.29. Os impostos exclusivos: Inserção do IRPJ e da CSSL no item rentabilidade justa do serviço prestado;

Ao analisar-se o procedimento indicado pela URBS para o cálculo da remuneração justa – item 8 - inserido na Planilha de Cálculo do Custo por Quilômetro (Anexo III do Processo Licitatório), denota-se a inclusão do Imposto de Renda Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, conforme evidenciado no quadro abaixo:

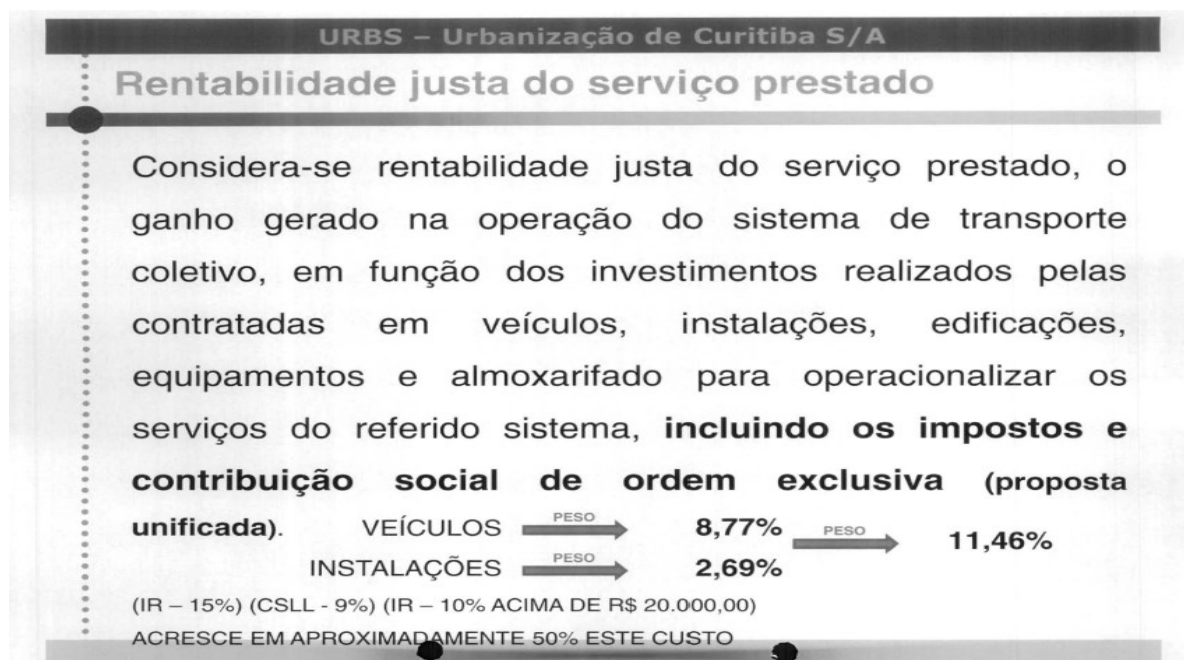


Figura 28 - Rentabilidade justa, conforme metodologia URBS

Observa-se que foi determinada a inclusão - no cálculo da remuneração dos consórcios e, por conseguinte, no custo da tarifa que é paga pelo cidadão que usa o transporte coletivo - do Imposto de Renda (15% - quinze por cento - sobre o lucro apurado, com adicional de 10% - dez por cento - sobre a parcela do lucro que exceder R\$ 20.000,00 / mês) e Contribuição sobre o Lucro Líquido (9% - nove por cento).

Tal imposto - regulamentado no CTN, art. 43 e referida contribuição – regida pela Lei Federal nº 7.689/88, são de natureza personalística e direta, não podendo ser transferidos à tarifa e consequentemente a terceiros (usuários pagantes).

Corroborando para esse entendimento, citam-se a Súmula nº 254/2010 e o Acórdão nº 950/2007 do TCU:

*“SÚMULA Nº 254/2010 - TCU: O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.”*

(...)



*“Acórdão 950/2007 – Plenário TCU - RESSARCIMENTO DE GASTOS COM IRPJ E CSLL EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: Descabe, por injurídica e por constituir acréscimo disfarçado da margem de lucro prevista, a inclusão de percentuais ou itens nas planilhas orçamentárias de contratos administrativos objetivando o ressarcimento de supostos gastos com os impostos diretos IRPJ e CSLL, devendo os administradores absterem-se de elaborar os orçamentos de referência das licitações com tais parcelas, coibindo a prática por meio de disposições editais apropriadas.”*(grifamos)

Tais decisões encontram amparo na proibição de enriquecimento sem causa (art. 884 e ss. do Código Civil Brasileiro), as custas de outrem, isto é, que impostos de um determinado contribuinte legal sejam pagos por terceiros (art. 121, CTN).

Tanto o Imposto de Renda Pessoa Jurídica – que é um tributo que tem como fato gerador a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza (com base de cálculo o lucro real, presumido ou arbitrado), quanto a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – definida pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, somente podem ser aferidos ao fim do exercício financeiro (exceção feita às empresas que usam como base de cálculo o lucro presumido).

A impossibilidade de garantia tácita de obtenção de um lucro futuro delimitado já impediria tal prática, sem contar que estes ônus tributários fazem parte da individualidade e da personalidade jurídica tributária intrínseca do prestador do serviço, não podendo, portanto, ser repassados ao usuário ou à Administração Pública.

Analisando o atual cálculo tarifário, os impostos exclusivos representam, em termos percentuais, 3,83% (três virgula oitenta e três por cento) da tarifa e, conseqüentemente, a supressão destes itens (8.1 e 8.2 indicados na tabela abaixo) impactaria em uma redução de R\$ 0,115 (cento e quinze milésimos de real).



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

8	RENTABILIDADE JUSTA	0,5985	0,3710	0,4688	0,3692	0,5717	0,8941	1,0586	1,1094	2,0040	0,6911	11,46%	0,3438
8.1	VEÍCULOS	0,2979	0,1714	0,2294	0,1839	0,2865	0,4652	0,5478	0,5829	1,0804	0,3514	5,83%	0,1748
8.1	IMPOSTOS EXCLUSIVOS	0,1599	0,1125	0,1295	0,0988	0,1511	0,2128	0,2625	0,2658	0,4528	0,1774	2,94%	0,0882
8.2	INSTALAÇÕES, EDIFIC., EQUIPAM. E ALMOX	0,0915	0,0526	0,0705	0,0565	0,0880	0,1668	0,1683	0,1791	0,3319	0,1084	1,80%	0,0539
8.2	IMPOSTOS EXCLUSIVOS	0,0491	0,0346	0,0395	0,0299	0,0461	0,0493	0,0801	0,0816	0,1388	0,0539	0,89%	0,0268

Tabela 22 - Cálculo da tarifa técnica fornecida pela URBS (anexo 10).

Destarte, considerando a inconformidade da inserção destes tributos no cálculo da tarifa, determina-se a sua imediata exclusão, pois tal expediente vai de encontro à supremacia do interesse público, além de ferir os princípios da economicidade, da razoabilidade e da legitimidade tributária.

## 2.30. A Taxa de Gerenciamento da URBS (aspecto econômico) – desvinculação tarifária;

Conforme abordagem específica nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 deste Relatório de Auditoria, a taxa de gerenciamento – estipulada em 4% (quatro por cento) sobre o total arrecadado pelo FUC – configura a incompatibilidade entre os interesses societários da URBS (lucro) com os interesses do cidadão pagante da tarifa (modicidade), além de afrontar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Tendo como pressuposto que o ente concedente tem os poderes de fiscalização e inspeção e que tais prerrogativas são fundamentais para o controle adequado de todo o processo gerencial econômico, financeiro e operacional, para que o sistema atenda às necessidades do usuário (principalmente no que tange à modicidade tarifária) é primordial que o custo dessa administração da concessão pela URBS seja desvinculado da tarifa.

É evidente que o controle efetuado de uma maneira eficaz, favorecendo um acompanhamento em que seja observada a operacionalidade e gestão do sistema quanto às obrigações assumidas pelos concessionários - através de averiguações dos custos e consequente economia de escala na aquisição de insumos, exames das demonstrações contábeis e gerenciais, vistorias “in loco” para o acompanhamento periódico real dos indicadores de consumo de itens como o de manutenção da frota, consumo de pneus, diesel e lubrificantes (prerrogativas normatizadas nos arts. 3º, 29, inciso I e 30, da Lei Federal nº 8.987/95) - poderia favorecer uma revisão da tarifa para baixo, o que consequentemente reduziria o valor arrecadado pela URBS.

Portanto, vislumbrada a incongruência deste item ser alocado aos custos da tarifa, recomenda-se a sua retirada da planilha de custos do transporte coletivo.

Assim, o custo operacional e gerencial do ente concedente deve ser suportado por recursos inseridos no orçamento do próprio ente, conforme destacado nos itens 2.1 a 2.5 do presente relatório.

### 2.31. Ausência de Acompanhamento dos Contratos pela URBS

A Comissão, durante a realização dos trabalhos de Auditoria, constatou que a URBS não realiza o controle dos itens que compõem os custos da planilha tarifária e, por conseguinte, dos contratos.

Quando questionada a respeito, a URBS assim se manifestou;

*“A URBS certificou-se do cumprimento das metas determinadas no item 7.1.5 do Edital, conforme propostas técnicas apresentadas pelos consórcios? Encaminhar documentos comprobatórios.*

*R: A URBS não evidenciou a presença de elementos documentais que demonstrem o cumprimento das metas previstas no item 7.1.5 do Edital. Em razão disso, **instaurará procedimento formal através do qual requererá aos contratados que demonstrem o cumprimento dessas metas.***

*O que foi apresentado à URBS foi um projeto denominado 'Projeto 24 meses' no qual uma série de providências são alinhadas pelas concessionárias para 'melhorar' o Sistema, mas todas as 'sugestões', invariavelmente, têm seus custos e demais providências imputadas ao Poder Público.*

*Nesse contexto, entendemos, ao menos em princípio, que tal documento não se presta a demonstrar o atendimento das metas, razão pela qual será deflagrado processo administrativo através do qual o atendimento ou não das metas será verificado.” (grifamos)*

Infere-se que a URBS somente tomará providências a partir da indagação feita por esta Comissão. É importante consignar que o item 7.1.5 do Edital diz respeito ao projeto de melhoria operacional, com metas a serem cumpridas pelas empresas em até 24 meses.

O compromisso de atendimento a tais metas foi formalizado mediante a assinatura de termo e, contava pontos no momento da análise das



propostas técnicas das empresas, as quais receberam **nota máxima (100 pontos)** conforme julgamento da Comissão de Licitação (anexo 14).

Ou seja, os consórcios receberam a nota máxima no momento da Licitação e firmaram compromisso de atendimento do projeto de melhoria operacional, melhoria essa que não foi fiscalizada pela URBS.

É grave a ausência de cláusulas nos instrumentos legais (contrato e Edital) que estabeleçam multas e a reversão destas em prol da tarifa, na eventualidade do não cumprimento dos projetos de melhoria.

Quanto ao acompanhamento da evolução da Taxa Interna de Retorno (TIR) por parte da URBS, ela assim respondeu:

*“Quanto à TIR máxima de 8,95%, os esclarecimentos e justificativas que levaram à fixação desse patamar constam do processo licitatório e se referem, basicamente, a estudos e licitações empreendidas em outras cidades, em conformidade com o que se infere do parecer emitido pela consultora PERITUS ECONOMIA & SISTEMAS que segue em anexo.*

*Esclarecemos que a demonstração de que a Proposta Comercial das concessionárias não superava a TIR máxima foi feita mediante a apresentação de um fluxo de caixa que integrou o processo licitatório.*

**Ressalvamos, ainda, que a URBS não fez e não faz o acompanhamento da evolução da TIR após o início dos contratos, tendo essa análise permanecido circunscrita ao período licitatório, quanto se verificou o atendimento do patamar da TIR máxima prevista no Edital.**”(grifamos)

Isto demonstra, mais uma vez, que a URBS adota uma postura desidiosa quanto a controles que são fundamentais para o correto acompanhamento e gestão do sistema, afirmando que a mensuração da TIR seria suficiente apenas no momento da licitação.

Todavia, o controle *pari passu* de todos os componentes de custos, desde o início da licitação, que formaram a tarifa ou que serviram de parâmetros para a escolha dos concessionários à época, deve ser realizado sistematicamente e, principalmente, durante a execução dos contratos.

Finalmente, a URBS, quando novamente questionada, assim se manifestou:





*“Como se afere a quilometragem dos ônibus e a sistemática de controle utilizada pela URSS e pelo FUC e o grau de confiabilidade dessas informações;*

*Resposta: De acordo com suas competências a URBS determina toda a operação do transporte coletivo: itinerário, horários, tipos de veículos por horário, características dos ônibus, regras de disciplina, etc.*

*Definido um itinerário este é medido com equipamento de precisão cuja extensão resultante é multiplicada pelas viagens programadas.*

*Sobre o resultado em km é acrescido 6% (seis por cento) como quilometragem de entrada e recolhida dos ônibus (quilometragem não produtiva - cf. art. 24 do Decreto Municipal nº 1.356/2008).*

*Os horários programados ficam disponibilizados aos usuários no sistema de informação da URBS, concentrados em relatórios de fiscalização de acordo com o posto de cada fiscal, expostos no console do motorista para que este sabia o que deve fazer e controlados no CCO (Centro de Controle Operacional) pelo GPS, compondo um processo de programação e fiscalização vinculados pessoalmente e eletronicamente, salientando que o principal fiscal deste processo é o usuário que tem conhecimento do que lhe é disponibilizado.” (grifamos)*

Ou seja, a URBS entende ser o usuário o principal fiscal.

Destarte a necessidade de evolução da sociedade no sentido de exercer efetivamente a cidadania plena, e por consequência participar ativamente do controle social, a prerrogativa de fiscalizar é obrigação do ente concedente de serviço público, cuja postura alerta e proativa é elemento intrínseco.

### 3. DANOSIDADE DA METODOLOGIA QUANDO DA REVISÃO TARIFÁRIA;

#### 3.1) Comentários gerais;

A metodologia de cálculo tarifário foi determinada pelo Anexo III do Edital.

No presente tópico, será demonstrado que a sistemática de cálculo tarifário é danosa ao interesse público, pois maximiza a remuneração do operador, em quaisquer circunstâncias, mesmo as teoricamente desfavoráveis ao concessionário.

Para ilustrar a afirmação acima, segue gráfico demonstrativo das variações percentuais acumuladas, desde a vigência dos contratos, das parcelas de custos que impactam na tarifa:

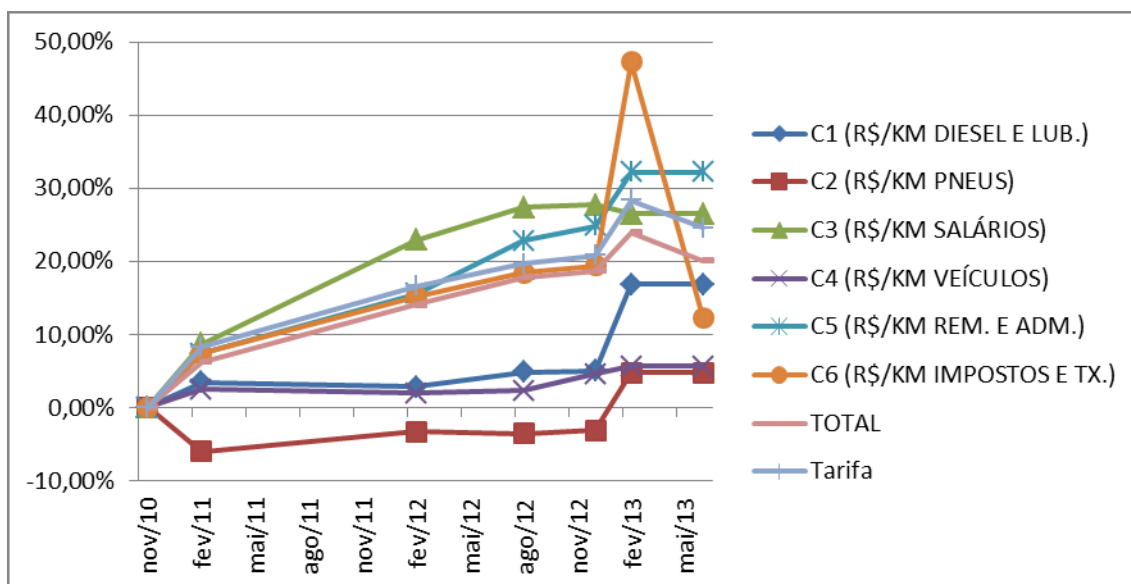


Gráfico 6 – Variação acumulada das variáveis da tarifa

Onde:

*C1 = Parcela de custo relativa aos combustíveis e lubrificantes;*

*C2 = Parcela de custo relativa à rodagem (pneus);*

*C3 = Parcela de custo relativa aos salários de pessoal operacional;*

*C4 = Parcela de custo relativa à depreciação (ou amortização) dos veículos, instalações e equipamentos;*

*C5 = Parcela de custo relativa à remuneração (rentabilidade) das empresas e administração;*



*C6 = Parcela de custo relativa aos impostos e taxas;*

*Total = Custo total médio*

*Tarifa = Tarifa técnica*

Esta divisão em parcelas de custo teve como base a Cláusula Oitava dos contratos, que considera:

*“8.2 Os preços pactuados poderão ser alterados depois de decorridos 12 (doze) meses, por reajuste, repactuação ou revisão a fim de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato nos termos da Lei 10.192/2001 e art. 65 da Lei 8.666/1993. A repactuação de preços será feita mediante a correção do valor do curso/km médio final de cada lote, respeitada a periodicidade mínima de 1 (um) ano, aplicando-se a seguinte fórmula:*

$$VR = \text{Custo} / \text{KMmédioFinal}(1 + VT)$$

*Onde:*

*VR= valor do custo/km médio final repactuado;*

*Custo/Km médio final = valor do custo/km médio final vigente;*

*VT= Índice de Variação Total dos fatores de correção (em percentual).*

*8.2.1 O prazo mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado a partir da data da formulação da proposta ou do orçamento básico a que ela se referir. Nas repactuações subsequentes a anualidade será contada a partir da data da última repactuação.*

*8.2.2 A Variação Total dos fatores de correção (VT) será obtida, em percentual, de acordo com a seguinte fórmula:*

$$VT = V1 \times P1 + V2 \times P2 + V3 \times P3 + V4 \times P4 + V5 \times P5$$

*Onde:*

*VT: Índice de Variação Total dos fatores de correção;*

*V1: Índice de Variação do preço do Diesel;*

*P1: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos ao combustível e lubrificantes;*

*V2: Índice de Variação média do preço de pneus;*

*P2: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos a rodagem;*

*V3: Índice de correção estabelecido no acordo coletivo;*

*P3: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos e vinculados à pessoal e benefícios;*

*V4: Índice de Variação média ponderada do preço dos ônibus em função do quantitativo cadastrado por tipo de ônibus;*

*P4: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos a peças e acessórios e depreciação;*

*V5: Índice inflacionário do Governo Federal;*

*P5: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos à rentabilidade e custos administrativos.*

*8.2.3 Descritivo dos 5 (cinco) fatores de correção utilizados para a correção do custo/km médio final:*

*8.2.3.1 Diesel – variação do preço unitário do litro de Diesel, considerado o valor médio de compra levantado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP nos postos do Município de Curitiba, observado também o disposto no art. 111 do Decreto Municipal 1.356/2008.*

*8.2.3.2 Rodagem – variação com o preço vinculado exclusivamente aos tipos de pneus utilizados em cada tipo de ônibus, obtidos através de consultas junto aos fornecedores para grandes consumidores.*

*8.2.3.3 Acordo Coletivo – variação conforme convenção ou acordo coletivo da categoria profissional, com correção do valor absoluto da despesa referente a pessoal e vinculações limitada ao INPC/IBGE (ou outro que venha a substituí-lo) ou ao aumento real resultado de sentença normativa transitada em julgado proferida em razão de dissídio coletivo.*

*8.2.3.4 Ônibus – variação dos preços dos ônibus obtidos através das notas fiscais, calculada para o perfil real da frota cadastrada no sistema.*

*8.2.3.5 Índice Inflacionário do Governo Federal – INPC/IBGE ou outro que venha a substituí-lo.*

Percebe-se que dentre todas as parcelas de custo, a que mais acumula aumento é justamente a parcela de remuneração justa e de custos administrativos, identificada como C5 no gráfico acima.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

A seguir estão os percentuais de variação acumulados:

Data	C1	C2	C3	C4	C5	C6	Total	Tarifa	Inflação
nov/10	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
fev/11	3,46%	-6,01%	8,67%	2,52%	7,41%	7,35%	6,21%	8,23%	6,36%
fev/12	2,81%	-3,33%	22,90%	1,99%	15,54%	15,18%	14,07%	16,60%	11,83%
ago/12	4,85%	-3,58%	27,34%	2,32%	22,78%	18,44%	17,82%	19,63%	14,29%
dez/12	5,03%	-3,15%	27,75%	4,58%	24,82%	19,40%	18,73%	20,79%	16,62%
fev/13	16,84%	4,77%	26,53%	5,67%	32,16%	47,23%	23,92%	28,35%	18,28%
jun/13	16,84%	4,77%	26,53%	5,67%	32,16%	12,29%	20,14%	24,57%	20,34%

Gráfico 7 - Variação acumulada

Cabe ressaltar que tanto o gráfico quanto a tabela acima foram confeccionados a partir de dados oficiais fornecidos pela URBS, a saber, os custos/km finais que formaram as tarifas técnicas em cada reajuste, conforme consta nas planilhas fornecidas pelo órgão, anexo 10 do presente relatório.

Percebe-se ainda que, apesar de haver aumento acumulado na tarifa de 24,57% (vinte e quatro vírgula cinquenta e sete por cento) - aliás, acima da inflação acumulada no período, o aumento da parcela de rentabilidade ficou acima deste aumento, fechando até o momento em 32,16% (trinta e dois vírgula dezesseis por cento).

O aumento total de custos médios acumulados ficou em 20,14% (vinte vírgula quatorze por cento) - praticamente o mesmo da inflação - mas o aumento da tarifa superou tal percentual, e fechou em 24,57% (vinte e quatro vírgula cinquenta e sete por cento).

Tais discrepâncias ocorrem porque a cada reajuste impactam nos cálculos que definem os custos/km: **a variação da quilometragem e a variação de passageiros pagantes equivalentes, cuja relação é definida como IPK.**

Vejamos a tabela a seguir, com as variações percentuais acumuladas de quilometragem, passageiros pagantes equivalentes, IPK, passageiros totais e capacidade da frota:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Data	Quilometragem	Passageiros Equivalentes	IPK	Passageiros totais (site URBS)	Capacidade da Frota
nov/10	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
fev/11	-0,90%	-2,58%	-1,69%	-0,03%	-0,44%
fev/12	-0,65%	-2,79%	-2,16%	0,20%	3,08%
ago/12	-1,35%	-2,79%	-1,45%	0,20%	3,08%
dez/12	-1,35%	-3,05%	-1,71%	0,20%	4,53%
fev/13	-1,24%	-5,14%	-3,91%	-	5,04%
jun/13	-1,24%	-5,14%	-3,91%	-	5,04%

Tabela 23 - Variações percentuais acumuladas de quilometragem

Constata-se que sistematicamente a URBS reduziu a quilometragem a cada reajuste, **o que ampliou o aumento no custo/km, além da simples variação dos preços de insumos (diesel, pneus, salários, veículos e inflação).**

A quilometragem é variável cujo domínio é exclusivo da URBS, que a altera discricionariamente quando julga necessário. Importa consignar que quando do reajuste da tarifa a URBS escolhe a quilometragem a ser considerada nos cálculos. Tal escolha não é definida em contrato nem na metodologia, ficando por demais subjetiva, conforme abordado no tópico **Metodologia: o uso de projeções de quilometragem e de passageiros para o próximo período tarifário** do presente relatório (*vide* item 2.20).

Soma-se a tal fato a também redução sistemática dos passageiros equivalentes, sempre em reduções maiores do que a redução da quilometragem.

Esta variável, passageiros equivalentes, em tese refletiria o comportamento do público que utiliza o sistema de transporte coletivo de Curitiba. Contudo, há fortes evidências que indicam que os números considerados pela URBS carecem de confiabilidade, visto que a apuração de passageiros é feita por empresa terceirizada, conforme abordado no tópico sobre bilhetagem (*vide* item 2.13).

O controle dos passageiros pagantes é essencial. É origem da arrecadação de todo o sistema, portanto, não deveria ser terceirizado, mas sim





controlado pela própria URBS, para garantir a confiabilidade e evitar possíveis desvios de arrecadação. Entende-se o controle dos passageiros pagantes como atividade-fim da URBS, e assim o sendo, proibida é a sua terceirização, conforme determinação do Tribunal de Contas da União (*vide* item 2.13).

Contribui para o aumento sistemático do custo/km médio, além da redução da quilometragem, o fato de que tal custo é calculado de modo ponderado, ou seja, primeiro são corrigidos os custos/km dos quatro lotes (3 licitados e o quarto, metropolitano, não licitado), e depois é feita a média ponderada. Assim, novamente contribuem na conta as novas quilometragens, que sempre na soma final são menores, aumentando o custo/km médio final.

Ademais, existem contradições nos números informados pela URBS que reforçam as evidências de que há falta de confiabilidade no número de passageiros equivalentes.

Quando questionada sobre os passageiros pagantes, a URBS assim respondeu, *vide* Questão 23 do Ofício n. 1 (Anexo 4 – Questionários):

*“23) Como se estabelecem tecnicamente os itens na planilha: “passageiros pagantes” (1.110.000) e “passageiros transportados” (2.225.000) e qual a margem de gratuidade possível no impacto da planilha?*

*Os passageiros transportados, em função da integração onde os usuários não passam pela catraca, são obtidos **através de pesquisas de contagem** e são utilizados no dimensionamento da RIT.*

*São esses quantitativos que definem por hora a oferta de cada linha do transporte coletivo para dias úteis, sábados e domingo. Os passageiros pagantes são aqueles que passam pela catraca pagando em espécie ou descontado um crédito de seu cartão transporte. **O sistema de bilhetagem eletrônico permite o controle “on line” dessas informações após cada fechamento de seção pelos cobradores.** Estes dados são cruzados com os “encerrantes”, fechamento do cobrador na prestação de suas contas na arrecadação de cada empresa. Consideramos equivalentes porque temos tarifas diferenciadas na linha turismo, no circular centro e na domingueira. O pagamento para as empresas é realizado diariamente pelo número de passageiros pagantes equivalentes após a consolidação de todas as informações. Nas isenções, através do cadastro, emissão do cartão*



*específico e com o sistema de bilhetagem eletrônica, o uso é controlado, a exceção dos policiais fardados, carteiros e pessoas com deficiência que utilizam os elevadores dos ônibus. Essas isenções representam aproximadamente 14% sobre passageiros pagantes equivalentes (a tarifa seria 14% mais barata se todos pagassem) e não são considerados no divisor do cálculo da tarifa técnica.*” (grifamos).

Portanto, infere-se que a URBS considera o passageiro que faz uso da integração como isento a partir do momento em que desembarca num terminal integrado e embarca em outro ônibus, sem pagar nova passagem.

O cômputo é feito por pesquisas de contagens, e de acordo com os números da URBS, em média cada passageiro pagante faz uso da integração para embarcar, sem pagar nova passagem, em pelo menos mais um ônibus, visto que o número de passageiros totais é praticamente o dobro do número de passageiros pagantes.

Assim, constata-se que o dimensionamento de toda a RIT é feito com base em pesquisas de contagem, que a princípio levam em conta apenas a quantidade de integrações, e pode não estar adequado à real necessidade das demandas.

Para se identificar as linhas de desejo de deslocamentos e assim adequar de maneira mais eficiente a oferta com a demanda, são de suma importância as pesquisas de origem e destino, que levam em conta de onde vem e para onde vai o passageiro no seu deslocamento diário.

Percebe-se que há divergência nos números, visto que apesar do aumento do número de passageiros totais, houve redução do número de passageiros pagantes.

Tal fato até poderia ser explicado pelo aumento das integrações, que neste caso, se mostrariam danosas à saúde financeira do sistema.

Além disso, o aumento do número de integrações pode indicar que o usuário tem que pegar um número maior de linhas para chegar ao seu destino, distorção esta prejudicial ao usuário e ao próprio sistema como um todo.

Chama a atenção o fato de que o dimensionamento de toda a rede é feito com base em pesquisas de contagens, que caso não sejam fidedignas, podem levar a distorções como as ora constatadas.

Outra contradição se evidencia ao confrontar a redução da quilometragem com o aumento dos passageiros totais.

Se houve aumento da demanda, espera-se que haja também aumento da quilometragem. Contudo os dados da URBS mostram redução acumulada da quilometragem de 1,24% (um vírgula vinte e quatro por cento) contra aumento de 0,20% (zero vírgula vinte por cento) na demanda total.

Do exposto, tem-se que a tarifa técnica, que é o resultado da razão entre o custo/km médio e o IPK, é sensivelmente aumentada com a redução da quilometragem e com a redução dos passageiros pagantes, **desproporcionalmente**, o que tem acontecido sistematicamente desde a vigência dos contratos.

Aliás, estas reduções têm por base projeções discutíveis, conforme consta no tópico **Metodologia: o uso de projeções de quilometragem e de passageiros para o próximo período tarifário** (*vide* item 2.20).

Tal metodologia, que a cada reajuste tarifário **recalcula** todos os custos/km firmados em contrato, e não apenas os reajusta, mostra-se dispositivo danoso ao interesse público, visto que se trata na realidade de nova composição completamente distinta daquela que fundamentou o Edital de Licitação e por conseguinte os contratos.

Seria dizer que os custos/km na realidade são totalmente recompostos e não meramente reajustados, repactuados ou revistos, conforme determina a cláusula 8.2 dos contratos.

Desta forma, o concessionário tem incorporado, além dos reajustes dos custos com combustíveis, pneus, salários e veículos, ganhos efetivos na parcela de remuneração do capital investido.

Mais uma maneira de comprovar que houve ganho de remuneração, apesar da alegada queda de arrecadação, é analisar a variação da proporcionalidade (peso percentual) das diferentes parcelas de custo/km.

Vejamos o quadro a seguir, onde constam os pesos percentuais de cada parcela de custo para cada reajuste de tarifa:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	TOTAL
Data	Peso %	Peso %	Peso %	Peso %	Peso %	Peso %	Peso %
nov/10	17,75%	2,32%	41,79%	14,55%	<b>14,73%</b>	8,85%	100,00%
fev/11	17,29%	2,06%	42,76%	14,05%	<b>14,90%</b>	8,95%	100,00%
fev/12	15,92%	1,96%	45,29%	12,95%	<b>14,94%</b>	8,94%	100,00%
ago/12	15,66%	1,88%	45,59%	12,53%	<b>15,44%</b>	8,90%	100,00%
dez/12	15,55%	1,87%	45,36%	12,70%	<b>15,61%</b>	8,90%	100,00%
fev/13	16,53%	1,92%	42,60%	12,20%	<b>15,93%</b>	10,82%	100,00%
jun/13	17,18%	2,00%	44,27%	12,68%	<b>16,56%</b>	7,32%	100,00%

**Tabela 24 - Pesos percentuais de cada parcela de custo para cada reajuste de tarifa**

Constata-se, pois, que o custo da remuneração, ou rentabilidade justa, é o que teve peso percentual aumentado sistematicamente, tornando-se, portanto, a cada reajuste, mais oneroso na distribuição dos custos que compõem a tarifa, mesmo com a suposta redução da arrecadação.

**Consubstancia-se que a metodologia de cálculo tarifário permite, a cada reajuste, total redefinição da base de custos** sobre a qual foi fundado o Edital, acarretando em descaracterização que modifica em demasia a avença inicial.

O resultado destas alterações está resumido no gráfico e nas tabelas acima, onde fica evidente que dentre todas as parcelas que compõem o custo total, a que mais obteve ganho acumulado, desde o início da vigência dos contratos, foi a de rentabilidade justa, em percentual acima da inflação acumulada do período, configurada aí a danosidade da metodologia.

Outra questão importante que ajuda a explicar os motivos de seguidos aumentos do peso percentual do custo C5 relaciona-se com as definições de custos fixos e variáveis.

Na metodologia utilizada pela URBS todos os custos são variáveis, uma vez que a quilometragem e os passageiros pagantes equivalentes são alterados a cada reajuste, e incidem sobre todas as parcelas de custo.

Vale dizer que mesmo custos fixos por natureza, como custos de depreciação, remuneração de capital, despesas administrativas e despesas com pessoal acabam por sofrer impacto também das variáveis “quilometragem” e “passageiros pagantes equivalentes”.

Veja-se que a metodologia URBS conflita com definições do GEIPOT:

### **“4 CUSTO OPERACIONAL**

#### *A Custo Variável*

*O custo variável é a parcela do custo operacional que mantém relação direta com a quilometragem percorrida, ou seja, sua incidência só ocorre quando o veículo está em operação. Esse custo, expresso em unidade monetária por quilômetro (R\$/km) é constituído pelas despesas com o consumo de combustível, de lubrificantes, de rodagem e de peças e acessórios.*

#### *B Custo Fixo*

*O custo fixo é a parcela do custo operacional que não se altera em função da quilometragem percorrida, ou seja, os gastos com os itens que compõem esse custo ocorrem mesmo quando os veículos não estão operando. Expresso em unidade monetária por veículo por mês (R\$/Veículo x mês), é constituído pelos custos referentes a depreciação, a remuneração do capital, a despesas com pessoal e a despesas administrativas. (grifamos)*

Novamente, a metodologia concebida pela URBS se mostra danosa, pois torna custos fixos em variáveis.

### **3.2) Análise da metodologia cálculo da tarifa e remuneração dos concessionários;**

Partindo do axioma de que o transporte coletivo público é um serviço eminentemente de titularidade do Poder Estatal e que tem como destinatário final o cidadão, a metodologia de cálculo da tarifa e, por consequência, a remuneração dos concessionários, deve guiar-se pela transparência, pela compreensibilidade, pela modicidade e pelo justo equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão atingido por meio de um cálculo da tarifa, que como bem ensina SILVA (Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_03/tarifa%20transportes%20a](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/tarifa%20transportes%20a)



%E9reos.htm, acessado em 15/08/2013), deve ser atingido seguindo-se a equação:

$$\text{RECEITA DE EQUILÍBRIO} = \text{CUSTOS OPERACIONAIS FIXOS E VARIÁVEIS EFICIENTES} + \text{REMUNERAÇÃO DO CAPITAL PRUDENTEMENTE INVESTIDO.}$$

A transparência estabelece que todo o processo de concessão de um serviço público deve ser de fácil acesso ao cidadão.

Já a compreensibilidade refere-se à característica do entendimento que a informação deve transmitir ao usuário, procurando eximir-se de complexidade, colaborando para a real clareza do que é informado.

A atual metodologia de cálculo tarifário imposta pela URBS em Curitiba padece tanto de transparência quanto de compreensibilidade, fundamentais para o acompanhamento e controle por parte dos usuários e dos órgãos de controle e da própria sociedade.

Trata-se de cálculo que inclui diversas variáveis de custos e insumos que acabam dificultando o entendimento pela maioria das pessoas que tentam consultá-la.

Sem adentrar nos cálculos matemáticos dos custos componentes da planilha – os quais já foram abordados neste Relatório, mas atendo-se somente à parte final de toda a metodologia, ou seja, a fórmula da tarifa técnica, observa-se a peculiaridade na apuração de alguns itens que compõem a planilha:

$$\text{Tarifa Técnica} = \frac{\text{Custo/km médio total RIT}}{\text{IPK}} \quad \begin{array}{l} \text{(periodicamente há acréscimo)} \\ \text{(diminui a cada reajuste)} \end{array}$$

Conforme definição a seguir, o IPK é a razão entre passageiros pagantes equivalentes (meta) e quilometragem projetada:



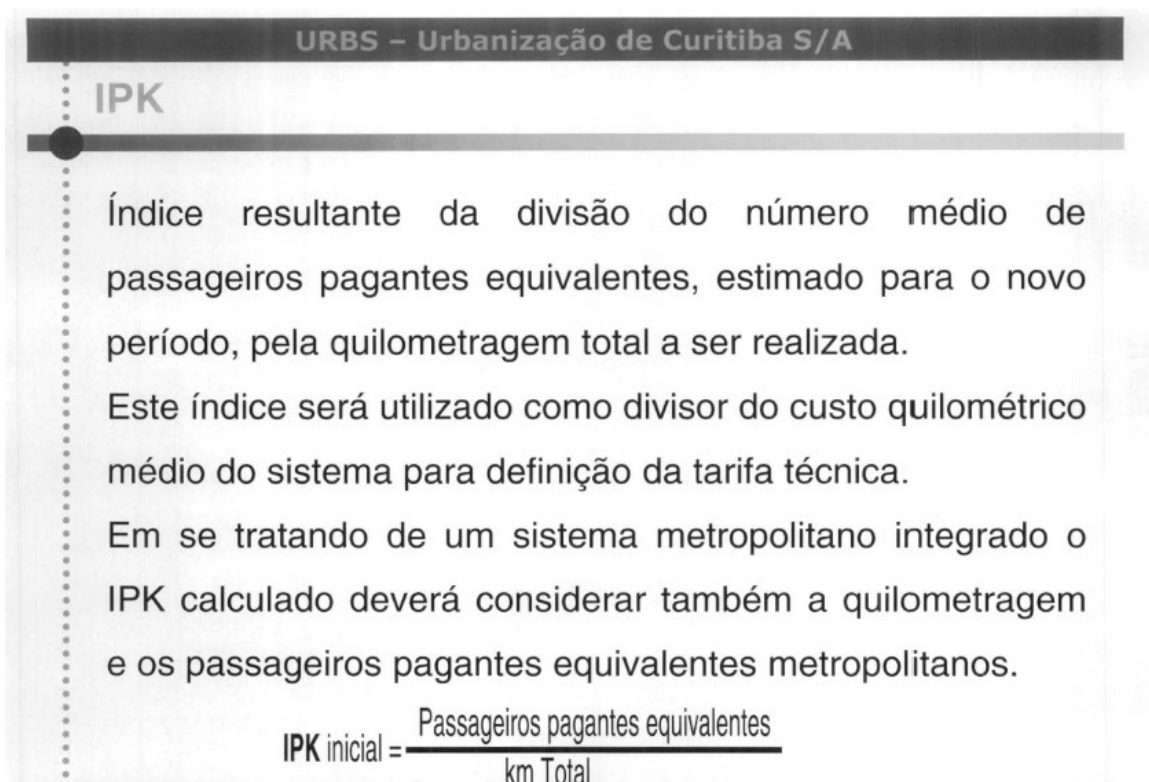


Figura 29 - Cálculo IPK – Metodologia URBS

Verifica-se que o cálculo da tarifa técnica é o resultado de um custo por quilômetro (R\$/km) calculado com base nos insumos necessários à execução do transporte público coletivo dividido pelo índice IPK que é, por sua vez, a divisão do quantitativo médio estimado de pagantes equivalentes, dividido pela quilometragem total projetada ou a ser realizada, como indicado pela URBS.

Fazendo-se uma observação simplista, mas de relevância ímpar para compreender que tais fórmulas são influenciadas, como indicado anteriormente, por dados conjecturais ou presumidos, vê-se que desde o início da nova concessão os custos tiveram aumentos constantes e resultantes de uma variação inflacionária ou de mercado, o que seria suficiente para o cálculo dos reajustes tarifários.

Porém, a inclusão do índice IPK que impacta consideravelmente na recomposição da tarifa técnica é obtido através de **estimativas** de quantidade de passageiros pagantes e **projeções** de quilometragem a ser realizada para o mesmo período.

Calcular a tarifa com dados hipotéticos – estimados ou projetados - embasados em quantitativos aleatórios de um período anterior - conforme informado pela URBS tais quantitativos são retirados dos dados de passageiros



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

de um sábado, um domingo e um dia útil de dezembro do ano anterior - corrobora para a afirmação da subjetividade implícita nos reajustes da tarifa técnica.

A mera imposição de um número de passageiros equivalentes prospectado, proporcionalmente menor que a quantidade de quilômetros projetados para o mesmo período, influencia negativamente na tarifa, elevando-a ulteriormente. Observando-se o quadro abaixo, denota-se que é exatamente isso que vem ocorrendo desde 2010:

KM (projetada)				Passageiros Equiv.(média mensal) estimativa		
Data	KM	Var.	Acum.	Pass.	Var.	Acum.
nov/10	12.694.186,80			26.547.047		
fev/11	12.579.465,69	-0,90%	-0,90%	25.862.958	-2,58%	-2,58%
fev/12	12.611.336,89	0,25%	-0,65%	25.807.361	-0,21%	-2,79%
ago/12	12.523.374,74	-0,70%	-1,35%	25.807.361	0,00%	-2,79%
dez/12	12.523.374,74	0,00%	-1,35%	25.740.155	-0,26%	-3,05%
fev/13	12.536.713,68	0,11%	-1,24%	25.201.652	-2,09%	-5,14%
jun/13	12.536.713,68	0,00%	-1,24%	25.201.652	0,00%	-5,14%

Tabela 25 - Km projetada e média passageiros<sup>23</sup>

Tal metodologia conflita com a legislação aplicável, que impõe a modicidade da tarifa pública aplicada ao sistema e ofertada ao usuário.

Quanto ao justo equilíbrio da receita tarifária, denota-se que a remuneração justa ou rentabilidade justa do serviço prestado e os custos de administração foram os itens da planilha tarifária que tiveram a maior variação em nível percentual:

Data	C5 (R\$/KM RENT. JUSTA E CUSTOS DE ADM.)	Var.	INPC	Acum.
Nov/10	0,731911754		-	-
fev/11	0,786110955	7,41%	6,36%	7,41%
fev/12	0,850060833	8,13%	5,47%	15,54%
ago/12	0,911642416	7,24%	-	22,78%
dez/12	0,930165983	2,03%	-	24,82%

<sup>23</sup> Fonte: Dados retirados das planilhas fornecidas pela URBS.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

fev/13	0,998508473	7,35%	6,77%	32,16%
jun/13	0,998508500	0,00%	-	32,16%

Tabela 26 - Variação planilha tarifária<sup>24</sup>

Esses números são mais uma indicação de que o atual modelo de repactuação tarifária adotada pela URBS – no qual se recalcula novamente o custo por quilômetro, sempre com uma nova quilometragem reestimada e reduzida, como já demonstrado – incrementa ulteriormente o reajuste determinado pela fórmula de recálculo do contrato (índice INPC/IBGE).

No quadro abaixo, encontram-se evidenciados os itens do contrato referentes às fórmulas e índices necessários para a repactuação da tarifa:

**8.2** Os preços pactuados poderão ser alterados depois de decorridos 12 (doze) meses, por reajuste, repactuação ou revisão a fim de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato nos termos da Lei 10.192/2001 e art. 65 da Lei 8.888/1993. A repactuação de preços será feita mediante a correção do valor do curso/km médio final de cada lote, respeitada a periodicidade mínima de 1 (um) ano, aplicando-se a seguinte fórmula:

$$VR = \text{Custo} / \text{KMmédioFinal}(1 + VT)$$

Onde:

VR= valor do custo/km médio final repactuado;

Custo/Km médio final = valor do custo/km médio final vigente;

VT= Índice de Variação Total dos fatores de correção (em percentual).

<sup>24</sup> Fonte: Dados retirados das planilhas fornecidas pela URBS.



8.2.2	A Variação Total dos fatores de correção (VT) será obtida, em percentual, de acordo com a seguinte fórmula: $VT = V1xP1 + V2xP2 + V3xP3 + V4xP4 + V5xP5$ Onde: VT: Índice de Variação Total dos fatores de correção; V1: Índice de Variação do preço do Diesel; P1: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos ao combustível e lubrificantes; V2: Índice de Variação média do preço de pneus; P2: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos a rodagem; V3: Índice de correção estabelecido no acordo coletivo; P3: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos e vinculados à pessoal e benefícios; V4: Índice de Variação média ponderada do preço dos ônibus em função do quantitativo cadastrado por tipo de ônibus; P4: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos a peças e acessórios e depreciação; V5: Índice inflacionário do Governo Federal; P5: Participação sobre o custo/km médio final de cada lote dos itens relativos à rentabilidade e custos administrativos.
8.2.3	Descritivo dos 5 (cinco) fatores de correção utilizados para a correção do custo/km médio final: 8.2.3.1 Diesel – variação do preço unitário do litro de Diesel, considerado o valor médio de compra levantado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP nos postos do Município de Curitiba, observado também o disposto no art. 111 do Decreto Municipal 1.356/2008. 8.2.3.2 Rodagem – variação com o preço vinculado exclusivamente aos tipos de pneus utilizados em cada tipo de ônibus, obtidos através de consultas junto aos fornecedores para grandes consumidores. 8.2.3.3 Acordo Coletivo – variação conforme convenção ou acordo coletivo da categoria profissional, com correção do valor absoluto da despesa referente a pessoal e vinculações limitada ao INPC/IBGE (ou outro que venha a substituí-lo) ou ao aumento real resultado de sentença normativa transitada em julgado proferida em razão de dissídio coletivo. 8.2.3.4 Ônibus – variação dos preços dos ônibus obtidos através das notas fiscais, calculada para o perfil real da frota cadastrada no sistema. 8.2.3.5 Índice Inflacionário do Governo Federal – INPC/IBGE ou outro que venha a substituí-lo. 8.2.3.6 As consultas de preço necessárias à composição dos fatores de correção serão empreendidas pela CONCEDENTE e divulgadas às CONCESSIONÁRIAS.

Figura 30 - Excerto repactuação tarifa, anexo 14.

Enquanto os itens Rentabilidade Justa e Custos de Administração tiveram uma variação de 32,16% (trinta e dois vírgula dezesseis por cento) até junho de 2013, o INPC, indicado nos contratos como índice a ser utilizado para o reajuste e revisão a fim de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro, teve uma variação de 20,34% (vinte vírgula trinta e quatro por cento).

Portanto, é essencial que se busque alternativas de quantificação dos custos reais para a composição da planilha e que os reajustes sejam determinados por índices de fontes oficiais (FGV, IBGE e outros), sem a interferência de hipotéticas e discricionárias variações de quantitativos de passageiros ou quilometragem, como efetuado atualmente pela URBS. Deve-se refutar de plano qualquer tipo de estimativa e projeção.

### 4. SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA (ASPECTO ECONÔMICO)

Torna-se de suma importância abordar o tema referente ao sistema de bilhetagem eletrônica (SBE), vital para a eficiência gerencial e econômica de toda a rede de transporte coletivo.

Com o intuito de averiguar e obter informações sobre o SBE, foi realizada uma reunião no dia 25 de julho de 2013, na sede da URBS, com os seguintes responsáveis técnicos de diversas áreas:

Sr. Júlio Ponício – Coordenador do CCO

Sr. Gilberto Fagundes – Departamento Financeiro

Sr. Élcio Luiz Karas – Setor Tecnológico de Transportes

Sr. Vilson José Kimmel – Gestor de Tecnologia da Informação - T.I.

Nesse encontro, quando interpelados sobre como eram feitos os controles da totalidade do SBE, principalmente no que tange às catracas eletrônicas - das quais são extraídos os dados com o quantitativo de passageiros transportados, os técnicos afirmaram que tanto a manutenção quanto a divulgação das falhas das catracas **eram efetuadas pelas empresas concessionárias**.

Estas, quando da ocorrência de falhas ou defeitos, acionam diretamente a empresa DATAPROM – responsável pela reparação e manutenção dos equipamentos, que por sua vez tem o prazo limite de até duas horas para a resolução do problema.

Interpelados ainda se a URBS conseguia constatar ou detectar em tempo real informações sobre estas intervenções, foi-nos informado que **somente no dia seguinte**, quando são disponibilizados os dados do fechamento diário (quantidade de passageiros transportados, total recebido em espécie e horários de abertura e fechamento) pelas empresas, o ente público tinha conhecimento do ocorrido.

Estas informações confirmam o controle deficitário da bilhetagem eletrônica do transporte público em Curitiba por parte da URBS, pois demonstram que não há o monitoramento em tempo real sobre a interrupção ou falha no mecanismo de contagem dos usuários transportados.



Quanto à disponibilização de dados em tempo real, a primeira informação obtida junto à URBS foi de que o sistema não possuía capacidade física para comportar tal troca de informações.

Porém, no encontro realizado em 25 de julho, o responsável pela área de Tecnologia de Informação - Sr. Vilson - garantiu que o sistema opera utilizando somente 10% (dez por cento) de sua capacidade, garantindo que é possível sim a troca de informações em tempo real.

Destarte, como o pagamento aos consórcios é feito tendo como base os relatórios finais diários das catracas eletrônicas, quando do fechamento pelos funcionários das empresas consorciadas, o controle em tempo real da totalidade do aparato eletrônico de bilhetagem é imprescindível.

Corroborando para a caracterização da imperfeição desse controle, cabe evidenciar a discrepância entre os valores disponibilizados no site da URBS, demonstrando o número médio diário de passageiros transportados e aquele relatado pelo ente quando arguido por esta Comissão.

Tendo como parâmetro as informações evidenciadas (quadro anexo - dados disponibilizadas no site da URBS) infere-se que no ano de 2012 foram transportados 2.290.000 (dois milhões e duzentos mil) passageiros/dia em média, o que totalizaria, aproximadamente, 820.000.000 (oitocentos e vinte milhões) de passageiros/ano (cálculos estatísticos – pesquisas de contagem).

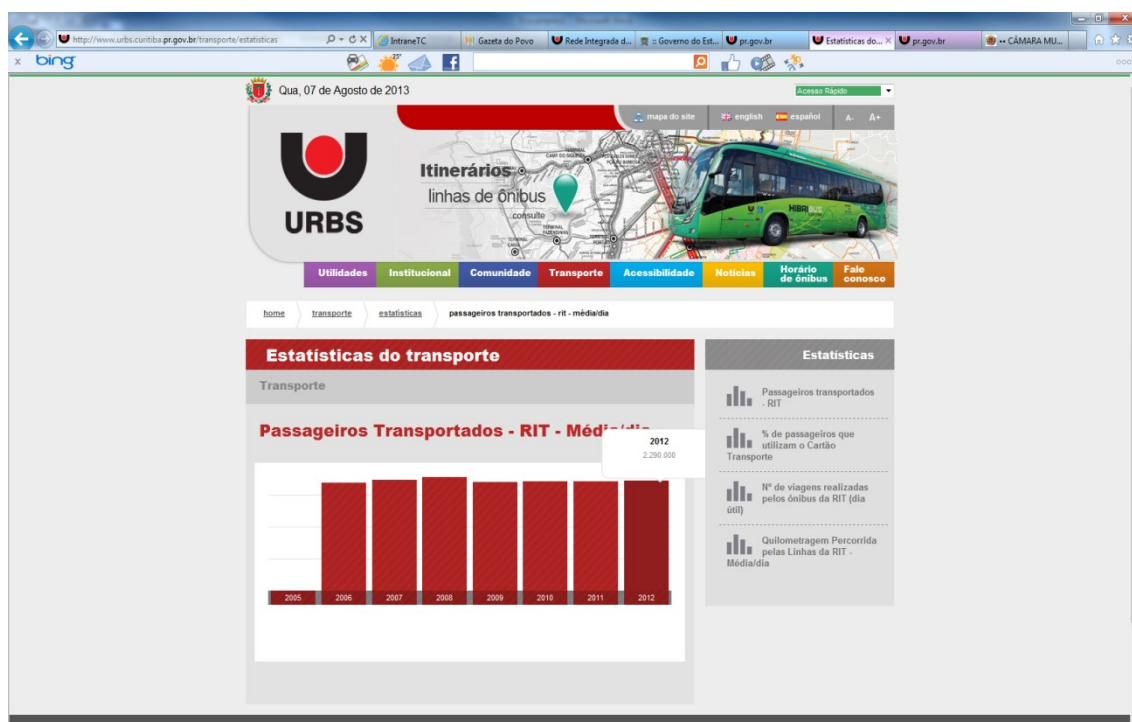


Figura 31 - Estatística passageiros URBS





Já em resposta à demanda elaborada por esta Comissão, datada de 30 de julho de 2013, a URBS afirma que a quantidade de passageiros equivalentes transportados, em 2012, foi de 24.995.014 (vinte e quatro milhões, novecentos e noventa e cinco mil e quatorze) ao mês, totalizando no ano, 299.940.168 (duzentos e noventa e nove milhões, novecentos e quarenta mil, cento e sessenta e oito) passageiros equivalentes.

Considerando que a URBS afirmou que a diferença entre o número real de passageiros transportados e equivalentes seria de aproximadamente 14% (quatorze por cento), para o ano de 2012 o total aproximado de pessoas transportadas seria cerca de 342.000.000 (trezentos e quarenta e dois milhões).

Existe, portanto, uma enorme discrepância quanto aos dados referentes ao mesmo ano de referência (2012) de passageiros transportados efetivamente.

Destaca-se também que na mesma reunião foi-nos informado que o custo mensal – repassado inteiramente à planilha de cálculo da tarifa técnica – de manutenção do SBE seria de aproximadamente R\$ 560.000,00 (quinhentos e sessenta mil reais).

Posteriormente, em 09 de agosto de 2013, em resposta às indagações desta Comissão, o Diretor de Transporte da URBS, Sr. Rodrigo Binotto Grevetti, declarou que o custo real (inserido no cálculo do custo da última tarifa técnica) é de R\$ 591.117,87 (quinhentos e noventa e um mil, cento e dezessete reais e oitenta sete centavos), valor este de importância significativa.

Outrossim, cabe evidenciar o descumprimento à cláusula nona dos Contratos de Concessão firmados com as concessionárias, principalmente quanto aos itens:

*“9.1.4 Organizar, programar, controlar e fiscalizar o sistema;*

*9.1.8 Gerenciar e controlar o processo da bilhetagem eletrônica, inclusive o vale transporte, o cartão transporte ou equivalente.” (grifamos)*

A partir dessas constatações conclui-se que, **consentir a prerrogativa de controle e administração da manutenção (hardware) e dos fechamentos diários de arrecadação da bilhetagem para os consórcios (parte privada no regime de concessão)** que operam o transporte coletivo, não



é razoável e fere os princípios da eficiência e da supremacia do interesse público.

Portanto, é recomendável e imperativo que tal obrigação esteja sob o controle total - tanto em termos de arrecadação quanto do gerenciamento físico e digital do sistema - do Poder Público, com transparência das informações às empresas, aos órgãos de controle e à sociedade.

### **5. VENDA ANTECIPADA DE PASSAGENS: (ASPECTO ECONÔMICO)**

Em ofício desta Comissão, datado de 29/07/2013, a URBS foi incitada a fornecer o demonstrativo do acumulado de passagens vendidas e colocadas no sistema desde 2010.

Além disso, foi questionada sobre:

- a) Esses valores estão contabilizados como passivo? Contabilizados como receita a realizar? Como fica a remuneração financeira desses valores? Os senhores têm conhecimento deste acumulado, quanto ao que foi pago pelos usuários?
- b) Qual a média da aquisição de passagens antecipadas após o anúncio do aumento da tarifa (passagem antecipada)?

Quanto ao demonstrativo do valor acumulado de passagens negociadas antecipadamente, o ente declara que até 31/07/2013, possuía um saldo de créditos acumulados de R\$ 66.011.069,83 (sessenta e seis milhões, onze mil, sessenta e nove reais e oitenta e três centavos).

O ente informa também que esses valores são contabilizados como receita direta e são aplicados em conta específica no Banco do Brasil. Contabilmente, tratando-se de receita orçamentária do FUC, o registro como receita, diretamente, é correto.

Em análise da planilha disponibilizada pela URBS, destaca-se o acentuado aumento da aquisição de passagens antecipadas no mês de



março/2013 (30% - trinta por cento), o que evidencia a possibilidade de compra com o intuito de especulação.

Assim sendo, recomenda-se que os créditos sejam contabilizados monetariamente nos cartões e que, a cada utilização pelo cidadão pagante, seja reduzido do seu crédito o valor exato correspondente ao serviço utilizado por ele (circular, domingueira ou RIT) pelo valor hodierno.

Tal procedimento corrigiria tanto a volumosa e anômala prática de aquisição antecipada às vésperas dos reajustes da tarifa, como evitaria que o usuário pagasse adiantado por uma tarifa cheia e, por exemplo, utilizasse tal crédito no domingo, quando o preço é menor.

## **6. PREJUDICIALIDADE DA TRANSFORMAÇÃO DOS CUSTOS FIXOS EM VARIÁVEIS**

Custos são as medidas monetárias dos sacrifícios com os quais uma organização tem que assumir com o objetivo de alcançar suas metas empresariais. Assim, o seu gerenciamento é imprescindível no planejamento, controle e desenvolvimento das operações.

Dentro da operacionalidade da organização estes custos podem ser classificados em Fixos e Variáveis. Fixos são aqueles que não sofrem alteração de valor caso haja um aumento ou uma diminuição da produção ou do nível da atividade.

Variáveis são aqueles que se alteram proporcionalmente à variação do nível da oferta – no presente caso, a oferta de transporte ao usuário, em relação tanto à produção como também à frota disponibilizada.

No âmago do transporte público coletivo existe uma divisão desses custos. Como custos Fixos são elencados aqueles que têm base temporal (custos do capital investido – depreciação e remuneração), despesas com pessoal de operação, manutenção, administração e direção, além dos benefícios e despesas administrativas.

Já os custos Variáveis são aqueles que se modificam à proporção que são absorvidos os recursos operacionais: combustível, lubrificantes, pneus e manutenção.



Essa classificação foi adotada pelo GEIPOT e é seguida pelos diversos entes que controlam e gerenciam o transporte coletivo no Brasil.

O Decreto Municipal nº 1.356/08, em seu art. 58, estipula quais são os custos variáveis ou dependentes:

*“Art. 58 Consideram-se custos dependentes ou variáveis, os custos decorrentes da movimentação dos veículos com combustível, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios e serviços de terceiros relativos à manutenção.”*

Portanto, o próprio Decreto confirma o rol dos custos variáveis e, de consequência, os demais custos elencados nos arts. 59, 60 e 61 seriam os fixos, além da rentabilidade justa do serviço prestado, que coerentemente é tratado no art. 63, como o ganho gerado na operação, considerando-se os investimentos em veículos, instalações, equipamentos e almoxarifado realizados pelas concessionárias, seguindo a metodologia lógica do GEIPOT.

Reforçando a teoria dos custos fixos, cabe aqui citar o ensinamento do mestre Eliseu MARTINS, ao tratar sobre a depreciação, que diz:

*“Por exemplo, se a empresa adota um sistema de depreciação com base em quotas decrescentes e com isso atribui para cada ano um valor diferente desse custo, continua tendo na depreciação um Custo Fixo, mesmo que a cada período ele seja de montante diferente.”* (grifo nosso) (Martins, Eliseu. Contabilidade de Custos. 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 33).

Fica então clara e límpida a classificação dos custos considerados dentro do sistema de transporte coletivo urbano.

Contrariamente ao estipulado na Lei nº 12.597/08, no Decreto nº 1.356/08 e no modelo GEIPOT, quanto à definição de custos fixos e variáveis ou dependentes, a URBS, por meio do Anexo III do Edital de Licitação nº 005/2009, impôs uma planilha de cálculo tarifário com uma metodologia fundada no custo por quilômetro (custo/km), em que todos os custos componentes, mesmo que fixos, transformam-se em variáveis (conforme ratificado pelos técnicos da URBS em reunião com os membros dessa Comissão de Auditoria).

Tal critério é irregular, pois a depreciação deve ser remunerada com base nos valores e na idade reais dos bens. Na análise dos documentos



apresentados durante a licitação, não se observou a presença de avaliação dos valores de mercado dos veículos e se estavam todos dentro da vida útil.

Assim sendo, esta Comissão recomenda que sejam efetuadas verificações de todos os custos fixos, de modo que sejam apurados os valores reais referentes àqueles citados nos artigos 59, 60, 61 e 63 do Decreto nº 1.356/08, e comparados com aqueles pagos às concessionárias através da tarifa técnica, para que se verifique se há uma remuneração às empresas superior ao que efetivamente deveria ser reembolsado.

Destarte, vistas as irregularidades apontadas nesse item, recomenda-se a imediata reformulação da planilha de cálculo tarifário, com a consequente adoção de metodologia que contemple a segregação correta dos custos fixos e variáveis, desonerando a tarifa cobrada do usuário pagante.

### RECOMENDAÇÕES (Itens 2.19 a 2.31 e 3 a 6);

Poder-se-ia alegar que a metodologia estaria no âmbito da discricionariedade do órgão e que por isto mesmo não poderia o Tribunal de Contas, o controle legislativo ou judicial adentrarem nesta seara, exclusiva do administrador público. Essa alegação não procede, vejamos as razões.

Assinala MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Grandes temas de Direito Administrativo. 1ª ed. 2ª tiragem. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 47 e ss:

*“Toda atividade administrativa, consoante se assinalou, é, por excelência, **subordinada ao cumprimento de certos interesses**. Tem, de conseguinte, carácter tipicamente instrumental. **Corresponde a um meio para alcançar escopos traçados fora do âmbito da Administração**, porque instituídos pelo Legislativo.*

*(...)*

***Ao fixar interesses a serem cumpridos a lei estabelece as condições de fato para o agir da Administração, e em tal caso – e só nele – se preenchem os requisitos necessários para que a finalidade normativa se considere satisfeita.***

*(grifamos)*

Referindo-se (MELLO, *idem*, p. 49) ao eminente Caio Tácito a propósito do Acórdão RE nº 17.126 do STF (Recurso Extraordinário):

***“Se inexistente o motivo, ou se dele o administrador extraiu consequências incompatíveis com o princípio de Direito***



*aplicado, o ato será nulo por violação de legalidade. Não somente o erro de direito como o erro de fato autorizam, a anulação jurisdicional do ato administrativo.* (grifamos)

Entre a danosidade dos itens da composição da tarifa e o princípio do interesse público, prevalece este último.

Outrossim, não se pode alegar, a suposta quebra da boa-fé, da lealdade, da confiança legítima ou da segurança jurídica, posto que estes valores não se sobrepõem ao caráter lesivo da metodologia que forma a tarifa.

Não haveria, por óbvio, o decurso que importe na prescrição ou decadência administrativa quinquenal (art. 54 da Lei nº 9.784/99) do certame licitatório com relevantes nulidades no que diz respeito à forma, à essência, à substância e a composição da metodologia, ocorrido em 2009.

Com efeito, a ausência de fiscalização pela URBS (itens 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.17) e fundamentalmente, a danosidade dos cálculos e da metodologia (itens 2.19 a 2.31, 3 a 6), provenientes de uma licitação nula (item 2.18), não se sobrepõem e muito menos não recomendam a manutenção de seu cálculo na tarifa, razão pela qual no próximo certame da licitação não se pode admitir que a metodologia seja danosa à população e aos usuários, como a atual, conforme os apontamentos nos referidos itens.

Prejudica-se diretamente a população diante dos altos subsídios repassados à tarifa pelo governo estadual e municipal e aos usuários pelo fato de que não podem suportar reajustes superiores à inflação e suportar esse estado de coisas, que infla a tarifa e promove a fuga dos passageiros, onerando e exaurindo a sustentabilidade do sistema.

Ressalte-se que no período das concessões, a inflação foi de 20,14% (vinte vírgula quatorze por cento) e o acréscimo na tarifa foi de 24,57% (vinte e quatro vírgula cinquenta e sete por cento).

Isto posto, recomenda-se:

### **1) À atual administração:**

Que tome as providências para regularização dos itens e se abstenha de colocar na metodologia, os itens descritos, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:





*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

**RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;

Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Na hipótese de descumprimento do presente item, some-se ao primeiro item, a imposição de multa de 10% (dez por cento), do montante dos custos mensais da RIT, mês a mês, enquanto permanecer a conduta, nos termos do inciso V do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, *verbis*:



*“Art. 89. Ficarà sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.*

*§ 1º Considera-se lesão ao erário:*

*I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;*

*II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;*

*III – o recolhimento direto de encargos previdenciários e trabalhistas na hipótese de obra contratada por empreitada global;*

*IV – a perda de receita decorrente do não lançamento de tributos; do lançamento a menor; da emissão fraudulenta de guia de recolhimento; de concessão indevida de anistia, remissão, isenção; da não realização de atos administrativos tendentes à constituição e execução de crédito tributário ou não;*

*V – a não sustação, no prazo fixado pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IX do artigo 76 da Constituição Estadual, de ato irregular ou que implique em despesa ilegal;*

*VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.*

*§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano”. (grifamos).*

## **2) Aos gestores à época (excluindo-se os atuais, tratados no item anterior 1.):**

Aos gestores à época, pelas condutas descritas nestes itens recomenda-se a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

*“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)”*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)”*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)”*

Os gestores à época são os seguintes:

Presidência	Período
Marcos Valente Isfer	janeiro/2010 a janeiro/2013
Roberto Gregorio da Silva Junior	janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira	Período
Edmundo Rodrigues da Veiga Neto	janeiro/2010 a junho/2013
Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners	junho/2013

Diretoria de Transporte	Período
Fernando Eugênio Ghignone	janeiro/2010 a janeiro/2011
Lubomir Antônio Ficinski Dunin	janeiro/2011 a outubro/2011
Antonio Carlos Pereira de Araujo	outubro/2011 a maio/2013
Rodrigo Binotto Grevetti	maio/2013

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento	Período
Rubens de Camargo Penteado	janeiro/2010 a janeiro/2011
Fabiano Braga Côrtes Júnior	janeiro/2011 a maio/2013
Diretoria de Urbanização	
Denise Terezinha Sella	maio/2013

Diretoria Jurídica	Período
Marilena Indira Winter	janeiro/2010 a janeiro/2012
Rodrigo Binotto Grevetti	janeiro/2012 a abril/2013

Diretoria de Trânsito	Período
Rosângela Maria Battistella	janeiro/2010 a outubro/2011
Guacira Camargo Assunção Civolani	outubro/2011 a janeiro/2012



### 7. REDUÇÕES DA TARIFA DECORRENTES DE AJUSTES E ADEQUAÇÕES NA METODOLOGIA VIGENTE;

Em conclusão, considerando a apreciação integral da planilha e a nulidade da licitação, a Comissão de Auditoria recomenda a redução tarifária até novo certame licitatório dos itens a seguir:

REDUÇÕES DE TARIFA DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NA METODOLOGIA				
			TARIFA TÉCNICA ATUAL (R\$)	2,9994
Item	Abordagem no Relatório	Descrição	Tarifa Corrigida (R\$)	% da Redução (Acumulado)
1	Item 2.29	Retirada dos impostos exclusivos	2,8752518	4,14%
2	Item 2.30	Retirada da taxa de gerenciamento	2,7602417	7,97%
3	Item 2.22, subitem 1	Preço mínimo de combustível	2,7024717	9,90%
4	Item 2.19, subitens 1 e 3	Retirada do custo de Hibribus e taxa de risco	2,6404996	11,97%
5	Item 2.22, subitem 5	Retirada do fundo assistencial	2,6242823	12,51%
6	Item 2.22, subitem 1	Redução percentual de consumo de diesel	2,6154900	12,80%
7	Item 2.25 e 2.26	Retirada total dos custos com depreciação e remuneração de investimentos em edificações	2,5494913	15,00%
8	Item 2.19, subitem 4	Retirada do custo de kit inverno	2,5482913	15,04%
<b>1) TOTAL DA TARIFA TÉCNICA SEM OS SUBSÍDIOS ATUAIS (R\$2,9994 - R\$2,5482913 = REDUÇÃO DE R\$0,4511087) TARIFA TÉCNICA FINAL (Sem subsídios): R\$2,5482913 (R\$2,55);</b>			<b>2,5482913</b>	<b>15,04%</b>
<b>2) TARIFA SOCIAL MANTIDOS OS SUBSÍDIOS ATUAIS DE R\$ 0,2994 (R\$2,70 - R\$2,2488913 = REDUÇÃO DE R\$0,4511087) TARIFA FINAL (com subsídios): R\$2,2488913 (R\$2,25);</b>			<b>2,2488913</b>	<b>25,02%</b>



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

OBSERVAÇÕES SOBRE AS REDUÇÕES DE TARIFA DECORRENTES DE ALTERAÇÕES NA METODOLOGIA:	
Item	Observações
1	Tarifa técnica obtida com a retirada dos custos/km dos impostos exclusivos que incidem sobre remuneração justa (veículos, instalações, equipamentos e almoxarifado).
2	Tarifa técnica obtida com a retirada dos custos/km da taxa de gerenciamento da URBS de 4%.
3	Tarifa técnica obtida com correção dos valores dos combustíveis, conforme Tabela ANP Fev/2013, valores mínimos de preços praticados pelas distribuidoras, diesel comum = R\$ 1,7590 e biocombustível diesel S10 = R\$ 1,910.
4	Tarifa técnica obtida com a retirada dos custos/km relativos aos ônibus híbridos (veículos, taxa de risco e baterias).
5	Tarifa técnica obtida com a retirada dos custos/km relativos ao fundo assistencial.
6	Tarifa técnica obtida com a redução percentual nos parâmetros de consumo de combustível, conforme percentuais informados pela URBS.
7	Tarifa técnica obtida com a retirada dos custos/km de depreciação e remuneração de imóveis, até que seja feita avaliação correta destes investimentos.
8	Tarifa técnica obtida com a redução de R\$ 0,0012 relativos ao custo do kit inverno, conforme informação da URBS.



### ITENS PASSÍVEIS DE REDUÇÃO, APÓS A CORRETA AFERIÇÃO PELA URBS:

1	Item 2.14	Receitas derivadas (publicidade e outras eventuais).
2	Item 2.22, subitem 5	Salários iniciais de pessoal operacional.
3	Item 2.22, subitem 5	Honorários/Pró-Labore diretorias.
4	Item 2.24	Correção dos custos com depreciação e remuneração de investimentos em veículos.
5	Item 2.22, subitem 3	Correção de parâmetros de consumo de pneus.
6	Item 2.22, subitem 4	Custo de manutenção da frota reserva reduzido (10% do custo da frota operacional).
7	Item 2.22, subitem 5	Retirada das parcelas de depósitos por rescisão e indenizações dos encargos sociais.
8	Item 2.12	Revisão das gratuidades.
1	*1 - Determina-se que as receitas derivadas da exploração do sistema sejam revertidas para a composição do cálculo da tarifa, com o objetivo de redução.	
2	*2 - Determina-se que, em razão da inclusão de R\$ 39.155.495,50 no valor da outorga, à título de desmobilização FGTS, e considerando que não houve a referida desmobilização, sejam revertidos, estes valores corrigidos com o objetivo de reversão e redução da tarifa.	
3	*3 - Determina-se que quando da recomposição dos custos administrativos sejam apurados os custos fixos com pessoal de administração e direção compatíveis com o mercado.	
4	*4 - Determina-se a reavaliação dos valores dos veículos para correta formação dos custos fixos de depreciação e remuneração.	
5	*5 - Recomenda-se a reavaliação e correção dos parâmetros de consumo dos pneus, para aproveitamento máximo da vida útil, tendo em vista novas tecnologias de construção de carcaças e recapagens.	
6	*6 - Recomenda-se a avaliação dos custos reais com manutenção dos veículos, diferenciando frota reserva e frota operacional.	
7	*7 - Recomenda-se a retirada dos percentuais de depósito por rescisão e indenizações dos custos da tarifa, tendo em vista que são parcelas de álea ordinária do operador, e que a concessão é por prazo continuado.	
8	*8 - Recomenda-se avaliação das gratuidades referidas no item 2.12, com a manutenção apenas daquelas constitucionalmente previstas.	





### 8. OUTRAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NO CURSO DA AUDITORIA

#### 8.1 Palmtops;

No curso da auditoria a comissão oficiou para a URBS e questionou-a sobre os PDAs (*Personal digital assistants* ou assistente pessoal digital - Palmtops) (Anexo nº 4):

“6) Ofício de 29 de julho de 2013:

1.2. Cópia da licitação dos PDAs e as razões que não estão sendo utilizados;”

A URBS respondeu (anexo nº 4) que:

*“Informamos que foram adquiridos 750 PDA'S através do projeto SIM sendo 375 unidades para disponibilização aos fiscais do transporte coletivo, **375 unidades para a disponibilização aos agentes da SETRAN.***

*No mesmo processo foi adquirido o treinamento para a equipe da URBS sendo realizados nas datas de 18/02/2013 a 01/03/2013 e 24/06/2013 a 05/07/2013, após o treinamento a equipe URBS iniciou o desenvolvimento para as funcionalidades das atividades da Fiscalização do Transporte Coletivo com cronograma previsto para implantação do piloto em 27/09/2013.*

***Quanto a disponibilização dos equipamentos para os agentes da SETRAN, temos a informação de que estão verificando as soluções de emissão de Autos de Infração, e venda de Talões do ESTAR junto a terceiros, as demais funcionalidades referentes ao ESTAR que deverão ser desenvolvidas pela ATI/URBS o cronograma previsto é 30/10/2013.***

***Ficando ainda a contratação dos chips de comunicação para a operacionalização e funcionamento em campo, o que compete a URBS o processo está em trâmite para as devidas contratações, e o processo da SETRAN desenvolvido pela própria Secretaria.**” (grifamos)*

Com efeito, a URBS não respondeu a indagação da Comissão de Auditoria, não informou se houve licitação, não informou os valores envolvidos em todas as etapas.



O periódico jornalístico do sindicato dos empregados da URBS (Ano 12 Número 94 Julho de 2013 – Anexo 25) publicou que todo o equipamento pesa 10 quilos e deve ser carregado pelos Agentes de Trânsito, com o custo unitário de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Sem adentrar no mérito ou veracidade da informação jornalística, haveria neste ponto a administração pela URBS do contingente de agentes de trânsito que estão lotados no município de Curitiba apenas *pro forma*, este fato é atestado pela diretoria da URBS.

A participação orçamentária da SETRAN na URBS confirma a não segregação da atividade fim da fiscalização exercida pelo Município de Curitiba conforme foi tratado no item 2.4. (O poder de polícia de uma sociedade e economia mista – imposição de multas e lucratividade).

Da narrativa da resposta da URBS denota-se claramente a falta de planejamento administrativo e programação financeira, estando claramente sem funcionamento os equipamentos cuja aquisição foi parcelada, *hardware* e *software*, sem a garantia de integração de sistema.

Os processos das aquisições claramente possuem várias compras consecutivas com prazo dilatado em mais de 10 meses, desdobrados em vários itens que em teoria deveriam ser completamente integrados. Não se pode afirmar neste momento processual, mas é possível que haja indícios de direcionamento das aquisições pela pulverização dos componentes dos equipamentos adquiridos e a ausência de negociação em escala do conjunto. Some-se a isto o custo dos equipamentos adquiridos, valores que a URBS se omitiu em informar à Comissão.

Este item não está diretamente vinculado à tarifa, contudo a fiscalização efetivada no transporte público é item direto nos custos envolvidos na tarifa.

Pontos relevantes são: o não esclarecimento sobre a licitação e os custos envolvidos nas aquisições, além da não segregação orçamentária de custos entre URBS e SETRAN.

Este ponto deve ser aprofundado na instrução processual quando do exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa.

### 8.2 Licitação das estações tubo (anexo nº 22);

A URBS realizou o edital de licitação pregão presencial FUC nº 003/2011, processo nº 023/2011 - ACL/ATC no qual podemos destacar as seguintes cláusulas:

#### *OBJETO*

*Seleção e contratação de empresas para prestação de serviços de confecção, instalação, reformas, ampliações de Estações – Tubo e serviços complementares inerentes à prestação do serviço nos locais de implantação (Trecho Norte/Sul – Pinheirinho/Santa Cândida), conforme especificações, planilha orçamentária e demais documentos apresentados no ANEXO I do respectivo Edital.*

*(...)*

#### *DA PARTICIPAÇÃO*

*2.1 Poderão participar do certame todos os interessados do ramo de atividade pertinente ao objeto da contratação que preencherem as condições de credenciamento e demais exigências constantes deste Edital.*

*(...)*

#### *6.6 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL*

*6.6.1 Registro da empresa licitante e do(s) responsável(eis) técnico(s) da mesma no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA da região da empresa.*

*6.7.1 Comprovação de que a empresa possui em seu quadro permanente, na data de apresentação das propostas, profissional de nível superior com responsabilidade técnica para execução de obras ou serviços em estrutura metálica especiais, especificamente em confecção, montagem, reformas, ampliações de Estações – Tubo.*

*Os atestados deverão estar devidamente registrados no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, comprovados pela apresentação do Certificado de Acervo Técnico – CAT;*

*NOTA: A comprovação de qualificação técnica profissional solicitada no item 6.7.1 do Edital deverá ser feita através da CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social. Quando o responsável técnico da empresa se tratar de dirigente, tal comprovação poderá ser feita através da apresentação da ata da assembléia referente à sua investidura no cargo ou do contrato social em vigor. (Grifamos)*



Na sequência foi celebrado o contrato nº 055/2011 no valor de R\$ 4.487.179,90 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil, cento e setenta e nove reais e noventa centavos) com a empresa Fabsteel Estrutura Metálicas Ltda – EPP.

A cláusula 6.6.1 (Qualificação Técnica Operacional) direciona o certame criando obstáculo para a contratação de empresas que não possuam em seu quadro permanente profissional de nível superior com responsabilidade técnica para execução de obras ou serviços em estrutura metálica especiais, especificamente em confecção, montagem, reformas, ampliações de Estações – Tubo.(grifamos).

Outro direcionamento diz respeito à localidade: Registro da empresa licitante e do(s) responsável(eis) técnico(s) da mesma no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA da região da empresa.

Sobre o princípio da igualdade (art. 37, inciso XXI da CF) leciona CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 225:

*“A igualdade na licitação significa que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro. O princípio, sem dúvida alguma, está intimamente ligado ao da impessoalidade: de fato, oferecendo igual oportunidade a todos os interessados, a Administração lhes estará oferecendo também tratamento impessoal.  
(...)”*

*Corolário do princípio da igualdade é a vedação de se estabelecerem diferenças em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes, ou a proibição de tratamento diverso de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária entre empresas brasileiras e estrangeiras (art. 3º, §1º, I e II, do Estatuto).”*

Destarte a licitação da manutenção das estações tubo encontra mácula ao princípio da igualdade.

Consulte-se a jurisprudência do TCU a respeito do tema:



GRUPO I - CLASSE VII – Plenário TC 012.001/2002-7

Natureza: Representação do art. 113 da Lei nº 8.666/93

Ementa: Representação acerca de supostas irregularidades na condução do Pregão nº 7/2002. Ausência de exigências desarrazoadas para comprovação de qualificação técnica. Revogação da licitação por interesse público. Conhecimento. Improcedência. Arquivamento. Adoto como Relatório a bem lançada instrução de lavra do Analista Gerson Cardoso de Lima, com a qual manifestou sua anuência o Titular da Unidade:

**2.O possível direcionamento do certame estaria na exigência, para habilitação, de quantidades mínimas produzidas em contratações anteriores, a serem comprovadas na apresentação dos atestados, devidamente registrados no Conselho Regional de Administração – CRA.**

4.Referindo-se sucessivamente ao inciso XXI do art. 37 da CF/88, ao art. 30 da Lei de Licitações e seu inciso II e ao parágrafo 1º e seu inciso I, também do art. 30 da Lei 8.666/93, o autor entende que a exigência de quantidades mínimas são vedadas nas condições exigidas para habilitação. ANÁLISE 5.A representação apresenta os pressupostos prescritos na Lei de licitações e no Regimento Interno do TCU, portanto, pode ser conhecida.

**7.No mérito, é pacífico nesta Casa que os editais de licitações não podem conter especificações dispensáveis, sem amparo legal, especialmente se estas eliminam previamente fornecedores do processo, contradizendo a própria finalidade e o caráter competitivo do instituto. Ademais, os ensinamentos dos administrativistas citados (Marçal Justen Filho e J. Cretella Júnior), são aqui de uso e aplicação correntes. Então, torna-se despiciendo repisar a argumentação teórica, sendo o busílis saber se a alegada prática restritiva tem ou não amparo legal.**

12.Da leitura atenta dos dispositivos, percebe-se essa diferença de natureza. No inciso II se refere à atividade, isto é, atributos gerais do produto a ser fornecido ou do serviço a ser prestado. **Já o § 1º distingue duas naturezas: uma tecno-profissional – inciso I – trata da exigência de existir profissional de nível superior no quadro da licitante, vedando, neste caso, a exigência de quantidade mínima de profissionais ou prazo mínimo de experiência. A outra natureza, seria a tecno-operacional, cujo delineamento seria tratado no inciso II, que foi vetado.**





13. Considerando a jurisprudência do TCU, esse entendimento do inciso I do parágrafo primeiro do art. 30 da Lei 8.666/93 foi adotado no parágrafo 18 da proposta de decisão condutora do Acórdão 124/2002 – Plenário:

**‘Significa dizer, pois, que a vedação de exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos na comprovação da capacitação técnico-profissional cinge-se aos contornos da experiência do profissional.’**(...) (grifamos).

Junto ao STJ se tem acórdão que também é desfavorável ao Edital pois, verifique-se a necessidade de constar cláusula de: “prova de experiência prévia no desempenho de atividades similares ou congêneres ao objeto licitado”(Decisão constante no livro JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 498), *verbis*:

*REsp 1257886 / PE RECURSO ESPECIAL 2011/0125591-4  
Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141)  
Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do  
Julgamento 03/11/2011 Data da Publicação/Fonte DJe  
11/11/2011 Ementa ADMINISTRATIVO. RECURSO  
ESPECIAL. LICITAÇÃO. EDITAL. QUALIFICAÇÃO  
TÉCNICA. **PROVA DE EXPERIÊNCIA PRÉVIA NO  
DESEMPENHO DE ATIVIDADES SIMILARES OU  
CONGÊNERES AO OBJETO LICITADO.** 1. Trata-se, na  
origem, de mandado de segurança com o objetivo, entre  
outros, de reconhecer a ilegalidade de cláusula editalícia que  
prevê, a título de demonstração de qualificação técnica em  
procedimento licitatório, a comprovação de experiência  
anterior em exercício de atividades congêneres ou similares  
ao objeto da licitação. 2. A instância ordinária reconheceu a  
ilegalidade dessa cláusula por entender que havia  
significante abalo ao princípio da competitividade, com  
ofensa ao art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93. 3. Nas razões  
recursais, sustenta a parte recorrida ter havido violação ao  
art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93, ao argumento de que a  
exigência editalícia de prévia experiência no desempenho de  
atividades objeto da licitação não viola o princípio da  
igualdade entre os licitantes, na perspectiva de que a Lei de  
Licitações prevê que a qualificação técnica assim o permite.  
Aponta, ainda, divergência jurisprudencial a ser sanada. 4.  
Não fere a igualdade entre os licitantes, nem tampouco a*



*ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado, a pretexto de demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93. 5. Os princípios da igualdade entre os concorrentes e da ampla competitividade não são absolutos, devendo ser ponderados com outros princípios próprios do campo das licitações, entre eles o da garantia da seleção da melhor proposta e o da segurança do serviço/produto licitado. 6. Tem-se aí exigência plenamente proporcional pois (i) adequada (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida que faz presumir, como meio, a qualificação técnica - o fim visado), (ii) necessária (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida de fácil demonstração, autorizando a sumarização das exigências legais) e (iii) proporcional em sentido estrito (facilita a escolha da Administração Pública, porque nivela os competidores uma vez que parte de uma qualificação mínima, permitindo, inclusive, o destaque objetivo das melhores propostas com base no background dos licitantes). 7. Precedentes desta Corte Superior. 8. Recurso especial provido.*

E ainda, no TCU (Acórdão nº 521/2011, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes) a exceção em “**obras de alta complexidade**”, tais como pontes estaiadas (Decisão constante na obra JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 498).

### 8.3 Sobre a destinação dos bens reversíveis;

A URBS retorquiou às seguintes questões formuladas por esta Comissão de Auditoria quanto à destinação dos bens reversíveis:

- a) Qual Diretoria ou unidade controla os bens reversíveis. Se esses bens estão contabilizados no FUC ou na URBS. Fornecer a planilha de todos eles, inclusive os que foram vendidos, doados ou inutilizados?
- b) Considerando a metodologia utilizada para reposição dos valores investidos na frota (amortização), fazendo com que os veículos sejam bens reversíveis, perguntamos: sendo as



instalações, edificações e equipamentos bens igualmente amortizados (com percentual vinculado ao valor da frota), seriam estes bens igualmente reversíveis?

O ente afirmou que os bens reversíveis são controlados pela Diretoria de Transporte – Área de Tecnologia de Transporte e que, atingido o fim da vida útil desses bens, a reversão é feita diretamente ao município de Curitiba - Secretaria Municipal de Administração - com a transferência de propriedade e contabilização a cargo do próprio ente federativo.

A URBS informa ainda que para obter esclarecimentos sobre a destinação desses veículos, ocorreria reportar-se diretamente à Prefeitura Municipal de Curitiba.

### **RECOMENDAÇÕES (item 8 e subitens 8.1, 8.2 e 8.3)**

#### **Recomendações (subitem 8.1 – Palmtops);**

#### **À atual administração:**

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para regularização da questão dos palmtops, em três meses, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)”*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)”*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)”*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

#### **RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;

Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Se ficar comprovada a desídia na questão dos palmtops, acrescente-se mais uma multa de R\$1.000,00(um mil reais) aos gestores à época.

## **Recomendações (subitem 8.2– Estações Tubo);**

### **À administração à época:**

Tem-se por direcionada a licitação das estações tubo, razão pela qual se recomenda a elaboração de nova licitação, imputando-se à Administração do período a multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)”*



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

Os gestores à época são os seguintes:

Presidência	Período
Marcos Valente Isfer	janeiro/2010 a janeiro/2013
Roberto Gregorio da Silva Junior	janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira	Período
Edmundo Rodrigues da Veiga Neto	janeiro/2010 a junho/2013
Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners	junho/2013

Diretoria de Transporte	Período
Fernando Eugênio Ghignone	janeiro/2010 a janeiro/2011
Lubomir Antônio Ficinski Dunin	janeiro/2011 a outubro/2011
Antonio Carlos Pereira de Araujo	outubro/2011 a maio/2013
Rodrigo Binotto Grevetti	maio/2013

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento	Período
Rubens de Camargo Penteado	janeiro/2010 a janeiro/2011
Fabiano Braga Côrtes Júnior	janeiro/2011 a maio/2013
Diretoria de Urbanização	Período
Denise Terezinha Sella	maio/2013

Diretoria Jurídica	Período
Marilena Indira Winter	janeiro/2010 a janeiro/2012
Rodrigo Binotto Grevetti	janeiro/2012 a abril/2013

Diretoria de Trânsito	Período
Rosângela Maria Battistella	janeiro/2010 a outubro/2011
Guacira Camargo Assunção Civolani	outubro/2011 a janeiro/2012

## À atual administração:

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para regularização do item, em três meses, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)”*



Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

**RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013  
Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;  
Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;  
Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);  
Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);  
Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

**Recomendações (subitem 8.3 – Bens reversíveis);**

Neste ponto, cabe ressaltar que a URBS como gestora do transporte público deveria fazer o controle da transferência desses bens à municipalidade, pois ela acompanhou toda a vida útil desses ativos, que foram depreciados através de item que compunha a tarifa paga em sua grande parte pelo usuário, mas também por meio de subsídios municipais.

Este acompanhamento contribuiria para reconhecer e verificar o real estado desses bens quando de sua reversibilidade ao Poder Público e a possibilidade do reaproveitamento econômico dos mesmos.

Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para regularização do item, em três meses, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*“Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade*



*à ordem legal, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:(...)*

*IV – No valor de R\$ 1.000,00 (mil reais): (PORTARIA Nº 166/2013: R\$1.382,28 – hum mil, trezentos e oitenta e dois reais e vinte e oito centavos)(...)*

*g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.(...)”*

Esta recomendação é cabível aos atuais Diretores da URBS:

**RELAÇÃO da atual DIRETORIA da URBS - período 2013:**

Presidência: Roberto Gregorio da Silva Junior - janeiro/2013

Diretoria Administrativa e Financeira: Wilhelm Eduard Milward de Azevedo Meiners - Junho/2013;

Diretoria de Transporte: Rodrigo Binotto Grevetti - maio/2013;

Diretoria de Urbanização: Denise Terezinha Sella - maio/2013;

**Cargos vagos (não foi informado o atual agente que ocupa):**

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento - Fabiano Braga Côrtes Júnior- janeiro/2011 a maio/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria Jurídica: Rodrigo Binotto Grevetti - janeiro/2012 a abril/2013 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);

Diretoria de Trânsito: Guacira Camargo Assunção Civolani - Outubro/2011 a janeiro/2012 (atualmente vago) (determinação ao agente que vier a ocupá-lo);





### **9. CONSIDERAÇÕES DIVERSAS**

#### **1) Ofício à Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná (Anexo 19);**

A Comissão de Auditoria remeteu ofício à Secretaria da Fazenda solicitando dados pertinentes aos insumos das empresas operadoras do sistema.

Até a finalização do relatório, contudo, não vieram as informações requeridas, razão pela qual se tem por exaurido o pedido, diante da ausência de tempestividade no atendimento do pedido pela pasta estadual.

O requerimento foi de unicamente de analisar os custos da planilha.

Poder-se-á examinar os referidos documentos, se forem efetivamente remetidos por aquela Secretaria e se a instrução processual demandar o referido exame.

#### **2) Protocolo nº 467840/13;**

O protocolo nº 467840/13 trata-se de requerimento do SETRANSP para se fazer ouvir na fase preliminar pela Comissão de Auditoria no período de 04 (quatro) horas.

Com efeito, a Comissão de Auditoria ouviu todos os relatos do SETRANSP junto à CPI da Câmara Municipal de Curitiba. A mera oitiva de exposição unilateral, na fase preliminar dos trabalhos de auditoria é inócua, pois não concluído o relatório. Outrossim, o objeto da auditoria foi determinado na URBS e no FUC.

Apenas por hipótese, por uma questão de paridade e isonomia se fosse ouvida a SETRANSP, dever-se-iam, numa primeira fase serem ouvidos todos os envolvidos no transporte coletivo de Curitiba, numa grande audiência pública: usuários, URBS, população, governo municipal, governo estadual, Diretorias anteriores e atuais, e este procedimento numa Auditoria seria absolutamente despiendo tecnicamente.

#### **3) O áudio das sessões da CPI do Transporte na Câmara Municipal de Curitiba;**

Solicitou-se à Diretoria de protocolo que archive o áudio das sessões da CPI do Transporte na Câmara Municipal de Curitiba, em DVD (mídia removível).



### **4) Demandas na Ouvidoria – Movimento Passe-Livre;**

O Movimento Passe-Livre entrou com demandas junto à Ouvidoria, atendimentos nº 1489/2011 e nº 1007/2013. A primeira foi encerrada e arquivada e não operou coisa julgada material nesta Corte. A segunda segue o trâmite nesta Corte, após esta Comissão declinar da análise conjunto no Relatório posto que não lhe compete, regimentalmente, a instrução de demandas da douda Ouvidoria desta Corte.



### 10. SÍNTESE DO RELATÓRIO

Em síntese, os pontos fundamentais da auditoria seguem no quadro anexo. Cabe ressaltar os seguintes itens:

- 1) A natureza jurídica da URBS deve ser alterada, bem como, a cobrança de 4% (quatro por cento) sobre o montante do FUC;
- 2) A bilhetagem merece atenção por parte da URBS, *vide* orientações desta análise;
- 3) A licitação deve ser declarada nula e efetivado novo certame;
- 4) Quanto ao item indícios de cartelização recomenda-se a remessa ao CADE e ao Ministério Público Federal para eventuais medidas cabíveis;
- 5) A metodologia atual deve ser revista, pois danosa no cálculo da tarifa;
- 6) Nos itens específicos do presente relatório (*vide* resumo de achados) recomendam-se as medidas corretivas e as respectivas imposições de sanções nos prazos assinados;
- 7) Recomenda-se o envio do presente Relatório à Prefeitura e à Câmara Municipal de Curitiba e ao Ministério Público Estadual, para as providências que entender cabíveis;
- 8) Recomenda-se a redução da tarifa conforme item 7 do presente Relatório;
- 9) Recomenda-se a oitiva da URBS em todos os itens do presente Relatório.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

## 11. SÍNTESE DAS DESCONFORMIDADES

ITEM DO RELATÓRIO	DESCONFORMIDADE	RECOMENDAÇÃO
2.1. A URBS como exploradora de serviço público;	Há uma incompatibilidade institucional entre a natureza jurídica da URBS e a cobrança da taxa de administração de 4% do FUC.	<p>No caso da URBS é recomendável que seja um órgão inteiramente público. Para este desiderato é necessária uma alteração legislativa com apoio político do Município e a Câmara Legislativa de Curitiba.</p> <p>A critério do Relator o TCEPR pode determinar ao Município que efetive a referida alteração no prazo de doze meses.</p> <p>Imposição de sanções conforme relatado nos itens específicos no relatório.</p>
2.2. A URBS como prestadora de serviço público;	A prestação de serviço público com o fito de lucro não se coaduna com o regime jurídico administrativo.	
2.3. Evidências de conflito de interesses na gestão do sistema;	Há lucratividade na gestão do sistema pelo aumento da taxa de administração sobre o volume de recursos da tarifa no FUC (quanto mais alta a tarifa maior será a participação na taxa de administração por parte da URBS).	
2.4. O poder de polícia de uma sociedade e economia mista – imposição de multas e lucratividade;	Não há poder de polícia da URBS por ser uma sociedade de economia mista e ter o caráter de lucro.	
2.5. O exercício do poder de polícia e a cobrança de taxa;	Há conflito de interesses entre o direito público (multas) e o interesse privado (lucratividade).	
2.6. O Regime de emprego público da URBS – reflexos na tarifa;	Regime celetista incompatível com o exercício da fiscalização. Análise do passivo trabalhista da URBS. Convenções Coletivas.	
2.7. A delegação do poder concedente – ausência da participação direta do município;	A subconcessão da URBS para as concessionárias. Considerações: Somente o Município pode fazê-lo e não isoladamente a URBS.	
2.8. A questão do Lote 4 – ilegalidade da ausência de licitação;	O Lote 4 não foi licitado mas participa do sistema e impacta na tarifa praticada.	Deve ser efetivada a licitação deste Lote 4.
2.9. Sobre a ausência da atividade regulatória ativa nas concessionárias – omissões relevantes da URBS;	A ausência de atividade regulatória da URBS e relevantes omissões.	A URBS deve exercer sua competência fiscalizatória contratual. Esta omissão é de responsabilidade de toda Diretoria da URBS, da gestão passada e da atual decorrendo, portanto a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da LC nº 113/05.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

ITEM DO RELATÓRIO	DESCONFORMIDADE	RECOMENDAÇÃO
2.10. Quanto aos índices de qualidade e o acompanhamento pela URBS e a retenção de valores;	Omissão da URBS quanto ao acompanhamento da qualidade e ao dever de fiscalizar.	A URBS deve exercer sua competência fiscalizatória contratual no item qualidade. Esta omissão é de responsabilidade de toda Diretoria da URBS, da gestão passada e da atual, decorrendo, portanto a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da LC nº 113/05.
2.11. Sobre a recente ação judicial quanto à retenção de valores;	Liminar deferida a favor da SETRANSP e inércia da URBS com relação aos índices de qualidade.	Referido no item anterior (2.10 do relatório).
2.12.V As gratuidades sem custeio no sistema;	Há gratuidades não autorizadas pela CF: 1) estudantes de segundo e terceiro graus; 2) oficiais de justiça; 3) Carteiros.	<p>Estas gratuidades devem ser suprimidas gradativamente ou efetivadas tratativas institucionais de modo a se cobrirem os custos do sistema, caso contrário serão sustentadas pelos passageiros pagantes somados aos subsídios, advindos dos cofres municipais.</p> <p>Esta função cabe à URBS, para num prazo de doze meses, efetivar as referidas tratativas e ajustes na tarifa.</p> <p>Essas gratuidades, sem custeio e sem base constitucional, impactam a tarifa e merecem a sua supressão ou adequação com os órgãos de origem.</p> <p>As gratuidades dos estudantes de segundo e terceiro graus devem possuir base constitucional. Haveria uma interpretação constitucional possível para conferir-lhes a gratuidade, embora num espaço hermenêutico ainda indefinido pela jurisprudência e doutrina.</p> <p>Neste sentido, decorrido o prazo de doze meses, sem a adequação das gratuidades, cabível à atual Diretoria da URBS, solidariamente, a multa de 10% (dez por cento) do montante das gratuidades conferidas de forma ilegal nos termos do art. 89 da LC nº 113/05.</p>



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

ITEM DO RELATÓRIO	DESCONFORMIDADE	RECOMENDAÇÃO
2.13. A bilhetagem eletrônica (URBS – ICI – DATAPROM);	Desconformidades relevantes: terceirização, quarterização da bilhetagem; CADE, TCU (declaração de inidoneidade DATAPROM); denúncias recentes; a relevante vulnerabilidade da bilhetagem eletrônica.	<p>1) Recomenda-se que a atual Administração tome as providências descritas no item sobre o processo de licitação, sem direcionamento para a empresa DATAPROM, no prazo de seis meses, sob pena de à atual Diretoria da URBS, solidariamente, a imposição de multa de 10% (dez por cento) do montante dos custos mensais com a bilhetagem, mês a mês, enquanto permanecer a conduta de não licitar, (após decorrido o prazo de seis meses), nos termos do inciso V do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/05;</p> <p>2) Recomenda-se a imposição de multa aos gestores à época e aos membros da comissão de licitação (não informados pela URBS – deverão ser informados na fase de instrução processual) que deixaram de licitar a bilhetagem e a terceirizaram para o ICI, que indiretamente a quarterizou para a empresa DATAPROM, decorrendo, portanto a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do inciso IV, alínea d do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.</p>
2.14. Receitas derivadas com publicidade;	Ausência de controle sobre as receitas derivadas no sistema; não entrada das receitas na tarifa descumprindo a legislação vigente; ausência de regulação da URBS sobre o tema.	<p>1) Recomenda-se que a atual Administração tome as providências descritas neste item, no prazo de seis meses, sob pena de à atual Diretoria da URBS e ao Município de Curitiba, por meio da Secretaria respectiva que tiver se apropriado da receita derivada indevidamente, todos solidariamente, a imposição de multa de 10% (dez por cento), do montante dos custos mensais da publicidade embarcada e não embarcada, mês a mês, enquanto permanecer a conduta (após decorrido o prazo de seis meses), nos termos do inciso V do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/05;</p> <p>2) Aos gestores à época e aos Secretários que não repassaram as receitas derivadas à URBS e à tarifa (a apurar) recomenda-se a imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.</p>





# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

ITEM DO RELATÓRIO	DESCONFORMIDADE	RECOMENDAÇÃO
2.15. Exclusividade: ausência de controle de bens vinculados à concessão;	Ausência de controle e fiscalização da URBS. Garagens em terrenos baldios ou outros usos comerciais diversos sendo depreciados como se estivessem em uso para os fins vinculados aos contratos e em áreas de alta valorização imobiliária. Aumento da quilometragem morta em outras áreas distantes.	1) Recomenda-se a imposição de multa à Diretoria à época, que se omitiu na fiscalização, de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05; 2) Recomenda-se que a atual Administração tome as providências de fiscalizar este item (até nova licitação – vide o item Licitação na RIT), no prazo de três meses, sob pena de a imposição da multa de R\$1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.
2.16. Sobre a transparência ativa: disponibilização através da internet das informações referentes ao transporte público;	Ausência de transparência ativa da URBS quanto à tarifa e os temas correlatos.	Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para dotar o sistema e a URBS de transparência ativa, em decorrência dos impositivos legais, no prazo de seis meses, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.
2.17. O FUC, seu funcionamento e as responsabilizações;	Inconsistência na movimentação contábil da URBS-FUC e ausência de manifestação da URBS quanto aos responsáveis da movimentação em mais de 900 milhões de reais/ano.	Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para segregar e delimitar perfeitamente os servidores que exercem funções do FUC de forma a identificar os operadores do fundo, dentro da URBS, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena da imposição da multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.
2.18. A licitação da RIT;	A análise pormenorizada das nulidades na licitação e consequentes contratos de concessões do transporte coletivo.	Responsabilização dos envolvidos no processo licitatório e da Diretoria à época; prazo de 12 (doze) meses para efetivar nova licitação; no descumprimento deste prazo imposição de multa à atual administração.
2.18. e) Apontamentos sobre a ocorrência ou não da Cartelização;	Constatação da prática de descontos e diferenças irrisórios em tópicos das propostas; participação do sobrenome "Gulin" no sistema; ligações societárias entre as empresas.	Recomenda-se a remessa de cópias integrais (meio eletrônico) dos presentes autos, ao CADE, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Estadual para eventuais medidas que entenderem cabíveis.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

ITEM DO RELATÓRIO	DESCONFORMIDADE	RECOMENDAÇÃO
2.19. Os Aditivos Contratuais quanto a novas tecnologias: análise dos aditivos propriamente ditos e dos tácitos;	Inclusão do Híbrido e do Biodiesel.	<p>1) Recomenda-se que a atual administração tome as providências para regularização dos itens e se abstenha de colocar na metodologia, os itens descritos, sob pena da imposição de multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05. Na hipótese de descumprimento do presente item, some-se ao primeiro item, a imposição de multa de 10% (dez por cento), do montante dos custos mensais da RIT, mês a mês, enquanto permanecer a conduta, nos termos do inciso V do art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/05;</p> <p>2) Aos gestores à época, pelas condutas descritas nestes itens recomenda-se a imposição da multa de R\$1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.</p>
2.20. Metodologia: o uso de projeções de quilometragem e de passageiros para o próximo período tarifário;	Não devem ser utilizadas projeções no cálculo da tarifa e sim a medição real (metodologia errônea).	
2.21. Quilometragem não produtiva de entrada da frota em serviço e respectiva recolhida (quilometragem “morta”);	A quilometragem não produtiva; o não acompanhamento e as correções necessárias.	
2.22. Os parâmetros de consumo e os custos previstos na licitação;	Os parâmetros do Edital que não são fiscalizados pela URBS: combustíveis, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios e serviços de terceiros relativos à manutenção, custos de pessoal (distorcidos), Fundo Assistencial (sem base legal), salários médios, custos com pessoal de administração (parâmetros distorcidos).	
2.23. Outros custos administrativos: SEGBUS;	Conflito de interesses HSBC (Banco e Seguradora) sócio da URBS e detentor do contrato da SEGBUS. Custo que não pode ser repassado na tarifa.	
2.24. Amortização/Depreciação de Veículos;	Ausência de controle quanto à amortização e sem avaliação dos preços reais dos veículos à época da licitação.	
2.25. Amortização/Depreciação de Instalações, Edificações e Equipamentos;	Considerações sobre a metodologia de amortização e suas irregularidades.	
2.26. As Edificações;	Considerações sobre a metodologia de amortização e suas irregularidades.	



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Auditoria designada pela Portaria nº 704/13

2.27. Taxas de infraestrutura <i>versus</i> amortizações de instalações, edificações e equipamentos;	Possibilidade de dupla remuneração.	
2.28. Rentabilidade justa do serviço prestado;	Rentabilidade justa remunerada como custo variável.	
2.29. Os impostos exclusivos: Inserção do IRPJ e da CSLL no item rentabilidade justa do serviço prestado;	A inclusão desses impostos é irregular, e estes devem ser excluídos.	
2.30. A Taxa de Gerenciamento da URBS (aspecto econômico) – desvinculação tarifária;	Custeio do ente fiscalizador por meio de percentual atrelado à tarifa.	
2.31. Ausência de acompanhamento dos contratos pela URBS;	Este item denota a ausência de acompanhamento das concessões pela URBS.	
3. Danosidade da metodologia quando da revisão tarifária;	Maximização da remuneração do operador em quaisquer circunstâncias.	
4. Sistema de Bilhetagem Eletrônica (Aspecto econômico);	Ausência de confiabilidade e vulnerabilidade do sistema.	
5. Venda antecipada de passagens: (aspecto econômico);	Venda de créditos gera passivos que poderão impactar a tarifa.	
6. Prejudicialidade da transformação dos custos fixos em variáveis;	A metodologia da URBS em transformar custos fixos em custos variáveis impacta a tarifa de forma danosa.	
8. Outras irregularidades encontradas no curso da auditoria; 8.1) Palmtop; 8.2) Licitação Estações Tubo; 8.3) Sobre a destinação dos bens reversíveis;	1) Palmtops: irregularidades na compra, ausência de planejamento, sobrepreço, destinação para a SETRAN; 2) Estações tubo: direcionamento da licitação (nulidade); 3) Bens reversíveis: sem controle da URBS e ausência de precificação dos bens.	
		1). Recomenda-se que a atual Administração tome as providências para regularização da questão dos palmtops; nova licitação das estações tubo - em três meses; e o controle dos bens reversíveis - em três meses, sob pena da imposição da multa de R\$1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05; 2). Recomenda-se imposição de multa à Diretoria à época, (licitação das estações Tubo) de R\$1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 em cada um dos itens (se ficar comprovada a desídia na questão dos palmtops, acrescente-se mais uma multa de R\$1.000,00(um mil reais).



### 12. LISTA DOS ANEXOS

Quadro Resumo Anexos <sup>1</sup>	
Item	Denominação
1	Portaria de Instauração da Comissão
2	Relatório da Comissão de Análise da Tarifa do Transporte Coletivo de Curitiba
3	Relatório TCE-RS
4	Questionários de Auditoria (Solicitações da Comissão à URBS)
5	Labtrans-UFSC
6	Fotos
7	SETRANSP
8	Áudio CPI da Câmara Municipal de Curitiba <sup>2</sup>
9	Reunião URBS <sup>2</sup>
10	Planilhas da Tarifa Técnica URBS
11	Evolução da Tarifa Técnica
12	Contratos URBS-Consórcios
13	Demonstrações Financeiras dos Consórcios
14	Processo Licitatório UBRS 005-2009
15	Quadro de Sócios das Empresas Operadoras
16	Legislação
17	Empenhos
18	GEIPOT
19	Documentos Diversos
20	Acordãos 8207754 TJ PR
21	Pesquisas
22	Licitação das Estações Tubo
23	Planilha de Controle URBS - Passageiro dia
24	Movimento Passe Livre
25	Artigos de Jornais e Revistas
26	Demonstrativos Financeiros FUC
27	Edital de Licitação do Transporte Público DF
28	Manual de Cálculo Tarifário Florianópolis
29	Manual de Cálculo Tarifário ANTT
30	Relatório Parcial da Comissão de Auditoria Instituída pelo Decreto Municipal n.º 8.932/13
Obs.:	
1 - Os anexos foram indexados conforme a numeração e terminologia principal apresentadas na tabela acima, sendo que sua divisão por sub-item se deu pelo conectivo "-" com a numeração se reiniciando e continuando (ex: 01-01; 01-02, 01-03)	
2 - Arquivos de áudio com a guarda física da Corte.	



### 13. BIBLIOGRAFIA;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. Parcerias na Administração Pública - concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MARTINS, Eliseu. Contabilidade de Custos. 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. Grandes temas de Direito Administrativo. 1ª ed. 2ª tiragem. Malheiros: São Paulo, 2010.