



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 496168/19
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, HOMERO FIGUEIREDO LIMA E MARCHESE, MUNICIPIO DE MARINGA, SER - SOCIEDADE ETICAMENTE RESPONSÁVEL, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
PROCURADOR: ADRIANO MARCOS MARCON, ALEXIS EUSTATIOS GARBELINI KOTSIFAS, ANA CLAUDIA GRIGGIO, ANDRE LUIZ SCUSSIATO FARIAS, BARBARA DE SOUZA FENLEY KRAUSE, ELIZABET NASCIMENTO POLLI, FABIANA DE ALMEIDA PASCHOTTO SILVESTRIN, FERNANDA BENDER COLLODEL, FERNANDO BLASZKOWSKI, FERNANDO MASSARDO, FILIPE EMANUEL NEVES DA SILVA, FRANCISCO BORBA IACOVONE, FRANCYANE HANSEN FERREIRA, GIANNY VANESKA GATTI FELIX, INÁCIO HIDEO SANO, IVO KRAESKI, IZABELI DOMBROSKI, JANCELIN LABEGALINI SOARES, JOAO PAULO DE PAULA KIRSCH, JOELMA SILVIA SANTOS PINTO, JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA, JOSIANE BECKER, JULIANA FAGUNDES KRINSKI, JULIANA MORAIS, KATIA CRISTINA GRACIANO JASTALE, LARISSA RAMOS PONTONI, LORENA MORO DOMINGOS DAL MOLIN, LUCIANO SILVA DE LIMA, LUIZ PAULO RIBEIRO DA COSTA, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MARIA LUCIA DEMETRIO SPARAGA, MARIELZA FORNACIARI BLOOT, MARINA ELISE COSTA DAL LIN, MAURICI ANTONIO RUY, MAYRA DE SOUZA SCREMIN, MOEMA REFFO SUCKOW, RAFAEL STEC TOLEDO, RAQUEL CANCIO FENDRICH TESSARI, RUBIA MARA CAMANA, SAMIR WINTER, SOLANGE RITA MARCZYNSKI, VINICIUS KRAINER
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 115/22 - Tribunal Pleno

EMENTA: Denúncia. Ausência da devida transparência à operação. Ausência de autorização da Câmara de Vereadores. Recursos financeiros contabilizados como receita corrente, para utilização como fonte livre, em ofensa à regra do art. 44 da LRF. Ausência de encaminhamento prévio da minuta do acordo firmado com a SANEPAR à procuradoria municipal. Ausência de publicidade do termo aditivo no órgão oficial municipal. Aceitação do pagamento de indenização, dando quitação integral, sem maiores e mais profundas discussões ou estudos acerca da questão, ocasionando a renúncia de receita. Possibilidade de realização de antecipação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

receita. Irregularidade do valor indenizatório devido. Parcial procedência, com a concessão de medida cautelar e emissão de determinações.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia¹ formulada pelo Deputado Estadual Homero Figueiredo Lima e Marchese em face do Município de Maringá, em razão de supostas impropriedades relativas à transferência de recursos na importância de R\$ 20.000.000,00, efetivada em maio de 2019 pela SANEPAR ao Município, oriundas do 21º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 241/80, celebrado em 27.08.1980, prorrogado pelo Termo Aditivo nº 186/96, de 26.06.1996, com vencimento em 27.08.2040.

Através do Despacho nº 772/19², a Denúncia foi recebida quanto às seguintes possíveis irregularidades: a) não foi dada a devida transparência à operação; b) não houve autorização da Câmara de Vereadores; c) os recursos foram contabilizados como receita corrente, para utilização como fonte livre, em ofensa à regra do art. 44 da LRF, uma vez que configuram desinvestimento, e, portanto, receita de capital.

Além disso, foi determinada a citação do Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, Prefeito de Maringá, para que apresentasse defesa quanto aos apontamentos de irregularidade.

Após a devida citação, o Município de Maringá apresentou manifestação³, onde solicita o seu ingresso e da Sanepar no feito; informa que, por precaução, os valores foram registrados contabilmente como “valores a realizar”; e apresenta alegações visando afastar os apontamentos de irregularidade.

O Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas apresentou sua peça de defesa⁴, visando afastar os apontamentos de irregularidades.

Através do Despacho nº 984/19⁵, foi determinada a citação da Sanepar, para que apresentasse manifestação quanto aos apontamentos iniciais da Denúncia.

Após a devida citação, a Sanepar apresentou sua peça de defesa⁶, visando afastar os apontamentos de irregularidades.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 4425/19⁷, opinou pela procedência parcial da Denúncia, pois considerou que o acordo realizado entre o Município e a Sanepar foi a melhor opção; que tal acordo carece de aprovação legislativa; que o Município deve seguir os procedimentos contábeis

¹ Peça 03 destes autos.

² Peça 09 destes autos.

³ Peça 22 destes autos.

⁴ Peça 30 destes autos.

⁵ Peça 31 destes autos.

⁶ Peça 40 destes autos.

⁷ Peça 42 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relativos à concessão de serviços públicos; que o Município deve reclassificar os valores recebidos para outra conta, dentro da categoria de Receita Corrente.

A DP - Diretoria de Protocolo, através da Informação nº 9413/19⁸, informou que realizou o apensamento do processo de Denúncia nº 73434-4/19 aos presentes autos, tendo em vista a ocorrência de conexão entre ambos.

Nos autos de Denúncia nº 734344/19, em apenso, o SER/Observatório Social de Maringá – OSM aponta⁹ as seguintes possíveis irregularidades: a) ausência de encaminhamento prévio da minuta do acordo firmado com a SANEPAR à procuradoria municipal, contrariando o art. 38, Parágrafo Único, da Lei de Licitações, e o art. 58-B, II, da Lei Orgânica Municipal; b) ausência de publicidade do termo aditivo no órgão oficial municipal; c) aceitação do pagamento de indenização, dando quitação integral, sem maiores e mais profundas discussões ou estudos acerca da questão, ocasionando a renúncia de receita pelo Município no valor de cerca de R\$ 29 milhões; d) possibilidade de realização de antecipação de receita, pois o Município teria que ressarcir a SANEPAR, uma vez que demonstrou intenção de retomar os serviços.

Além disso, o OSM apresenta diversos documentos¹⁰, dentre eles o Relatório Final de CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito realizada pelo Poder Legislativo Municipal e cópias dos autos de Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público do Paraná.

O OSM, tendo em vista o apensamento dos referidos autos, solicitou¹¹ habilitação nos presentes, a fim de possibilitar o seu acompanhamento.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 1123/19 – 4PC¹², concluiu que os valores devem ser contabilizados como despesas de capital; que não é necessária prévia autorização legislativa; que existe controvérsia a respeito dos valores devidos pela Sanepar ao Município; que deveria ser ampliado o objeto da Denúncia, para fins de avaliar a legalidade de doações realizados pelos proprietários dos loteamentos diretamente à Sanepar, entre os anos de 1980 a 2014, e avaliar a regularidade do valor indenizatório; que deveria ser promovida nova intimação do Município para esclarecimentos, informações e indagações realizadas pelo OSM; que deveria ser promovida intimação da Câmara Municipal, para que se manifestasse sobre os valores reparatórios fixados no termo aditivo, bem como apresentasse cópia das leis municipais que autorizaram o Município a incorporar ou receber em doação áreas destinadas a equipamentos urbanos, decorrentes dos loteamentos em questão.

Através do Despacho nº 1225/19¹³, foi determinada a realização de citação da Câmara Municipal e intimação do Município de Maringá, para que apresentasse manifestação quanto ao Parecer Ministerial.

⁸ Peça 43 destes autos.

⁹ Peça 03 dos autos nº 734344/19.

¹⁰ Peças 04 a 29 dos autos nº 734344/19.

¹¹ Peça 45 destes autos.

¹² Peça 46 destes autos.

¹³ Peça 48 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após a devida citação e intimação, a Câmara apresentou manifestação¹⁴, onde informa que a análise dos valores reparatórios demandaria maior arcabouço de informações que a simples comparação entre o termo aditivo e o relatório final da CPI da Sanepar; que o relatório da CPI, realizada pelos membros desta Casa em 2014, pormenorizou todas as informações e indicou comparativos; que o termo aditivo faz referência à Ação Civil Pública que tramita perante a 2ª Cara de Fazenda de Maringá; que, após pesquisa realizada, apresenta listagem das leis municipais que regulamentavam os loteamentos, desdobramentos, remembramentos e arruamentos no Município.

O Município de Maringá solicitou¹⁵ a habilitação do procurador indicado, para que fosse possível o acesso aos autos, tendo em vista seu acesso restrito.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 60/20 – 4PC¹⁶, opinou por nova intimação da Câmara Municipal de Maringá, para que juntasse cópia das leis municipais mencionadas em sua petição; e por nova intimação do Município e do Controlador Interno, para cumprimento da determinação contida no Despacho nº 1225/19.

O Município de Maringá informou¹⁷ que não foi habilitado nos autos, não tendo o devido acesso, e solicitou a devolução do prazo.

Através do Despacho nº 94/20¹⁸, foi determinada a intimação da Câmara Municipal e do Município de Maringá, para que atendessem o Parecer Ministerial.

A Câmara Municipal apresentou¹⁹ cópia da legislação indicada.

O Município de Maringá apresentou²⁰ cópia de processo administrativo, cópia do relatório da CPI, cópia do processo administrativo da Sanepar, parecer da Secretaria de Obras Públicas que fez avaliação dos bens, e informou que as informações e esclarecimentos solicitados constam na manifestação do Secretário de Gestão, conforme peças nº 75 a 87 destes autos.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 170/20 – 4PC²¹, informou que não foi contatado pelo Município a respeito de qualquer desfazimento do termo aditivo pactuado; que houve precipitação na formalização do termo aditivo, uma vez que primeiro firmou aditivo e recebeu parte dos valores, para somente depois instaurar procedimento interno para avaliar a sua legalidade e avaliar os valores dos bens; que a avaliação patrimonial deveria ocorrer antes da celebração do ajuste; que deveria haver, também, prévia oitiva da procuradoria municipal; que não houve a regular publicação do termo aditivo; que a prorrogação do contrato de concessão

¹⁴ Peça 55 destes autos.

¹⁵ Peça 58 destes autos.

¹⁶ Peça 60 destes autos.

¹⁷ Peça 62 destes autos.

¹⁸ Peça 63 destes autos.

¹⁹ Peça 68 destes autos.

²⁰ Peça 75 destes autos.

²¹ Peça 89 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

depende de discussão judicial, havendo risco de futura retomada pelo Município dos sistemas de água e esgoto; que seria necessária oitiva da COP – Coordenadoria de Obras Públicas para fins de verificar os valores da negociação realizada entre o Município e a Sanepar; que discorda de proposta de instauração de Termo de Ajustamento de Gestão; que deveria ser realizada nova intimação do Município, para que apresentasse informações, e dos Denunciantes, para que se manifestem a respeito do contraditório; que deveria ser ouvida, novamente, a CGM, tendo em vista a vasta documentação apresentada.

Através do Despacho nº 245/20²², foi determinada a realização de intimação do Município de Maringá, para que apresentasse esclarecimentos indicados na manifestação ministerial.

Após a devida intimação, o Município de Maringá apresentou²³ os esclarecimentos solicitados.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 405/20 – 4PC²⁴, solicitou a oitiva da COP, a fim de verificação da adequação dos valores do 21º Termo Aditivo; e ratificou o opinativo pela procedência da Denúncia.

Através do Despacho nº 551/20²⁵, foi emitida decisão saneadora nos presentes autos, a fim de firmar os pontos controvertidos, os apontamentos de irregularidade e os responsáveis por responder por tais apontamentos.

Com isso, foi deferida a solicitação da OSM para habilitação; verificou-se que o Município de Maringá já se encontrava habilitado; foram recebidos os apontamentos realizados nos autos em apenso; foi indeferido o pedido ministerial para avaliar a legalidade dos termos de doação de bens realizados diretamente à Sanepar; foi recebido o apontamento realizado pelo Ministério Público quanto à regularidade do valor indenizatório devido pela Sanepar ao Município de Maringá; foi indeferido o pedido de envio dos autos à COP; e foi indeferido o pedido de nova intimação dos Denunciantes.

Foram fixados os seguintes apontamentos de irregularidade: a) ausência da devida transparência à operação; b) ausência de autorização da Câmara de Vereadores; c) recursos financeiros contabilizados como receita corrente, para utilização como fonte livre, em ofensa à regra do art. 44 da LRF, uma vez que que configuram desinvestimento, e, portanto, receita de capital; d) ausência de encaminhamento prévio da minuta do acordo firmado com a SANEPAR à procuradoria municipal, contrariando o art. 38, Parágrafo Único, da Lei de Licitações, e o art. 58-B, II, da Lei Orgânica Municipal; e) ausência de publicidade do termo aditivo no órgão oficial municipal; f) aceitação do pagamento de indenização, dando quitação integral, sem maiores e mais profundas discussões ou estudos acerca da questão, ocasionando a renúncia de receita pelo Município no valor de cerca de R\$ 29 milhões; g) possibilidade de realização de antecipação de receita, pois o Município teria que ressarcir a

²² Peça 90 destes autos.

²³ Peça 94 destes autos.

²⁴ Peça 95 destes autos.

²⁵ Peça 97 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SANEPAR, uma vez que demonstrou intenção de retomar os serviços; h) regularidade do valor indenizatório devido pela SANEPAR ao Município.

O Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, Prefeito de Maringá, foi identificado como Responsável por responder por tais apontamentos, tendo em vista o cargo que ocupa e por ter dado causa aos fatos; além de ser determinada a integração da Sanepar e do Município de Maringá nos autos como interessados, uma vez que poderiam contribuir para o deslinde das questões.

Por fim, foi determinada a realização de intimação do Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, para que apresentasse defesa; e da Sanepar e do Município de Maringá, para que apresentassem alegações, informações e documentos.

Após as devidas intimações, o Município de Maringá apresentou²⁶ alegações, informações, documentos, e solicitou dilação do prazo para apresentar informações sobre possibilidade de realização de antecipação de receita, pois estaria aguardando resposta da Sanepar.

Através do Despacho nº 694/20²⁷, foi deferida a prorrogação de prazo.

O Município de Maringá apresentou²⁸ a resposta recebida da Sanepar.

A Sanepar apresentou²⁹ informações, esclarecimentos e documentos, a fim de afastar os apontamentos de irregularidades.

Conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 772/20³⁰, o Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas deixou transcorrer o prazo de defesa sem qualquer manifestação.

A CGM, através da Instrução nº 3625/20³¹, concluiu pela procedência parcial da Denúncia.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 887/20 – 4PC³², opinou pela procedência da Denúncia.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Tratam os presentes autos de possíveis irregularidades relativas à transferência de recursos na importância de R\$ 20 milhões, efetivada em maio de 2019 pela SANEPAR ao Município de Maringá, oriundos do 21º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 241/80, celebrado em 27.08.1980, prorrogado pelo Termo Aditivo nº 186/96, de 26.06.1996, com vencimento em 27.08.2040.

²⁶ Peça 102 destes autos.

²⁷ Peça 107 destes autos.

²⁸ Peça 112 destes autos.

²⁹ Peça 115 destes autos.

³⁰ Peça 119 destes autos.

³¹ Peça 120 destes autos.

³² Peça 121 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Foram realizados os seguintes apontamentos de irregularidade: a) ausência da devida transparência à operação; b) ausência de autorização da Câmara de Vereadores; c) recursos financeiros contabilizados como receita corrente, para utilização como fonte livre, em ofensa à regra do art. 44 da LRF, uma vez que que configuram desinvestimento, e, portanto, receita de capital; d) ausência de encaminhamento prévio da minuta do acordo firmado com a SA à procuradoria municipal, contrariando o art. 38, Parágrafo Único, da Lei de Licitações, e o art. 58-B, II, da Lei Orgânica Municipal; e) ausência de publicidade do termo aditivo no órgão oficial municipal; f) aceitação do pagamento de indenização, dando quitação integral, sem maiores e mais profundas discussões ou estudos acerca da questão, ocasionando a renúncia de receita pelo MM no valor de cerca de R\$ 29 milhões; g) possibilidade de realização de antecipação de receita, pois o MM teria que ressarcir a SA, uma vez que demonstrou intenção de retomar os serviços; h) regularidade do valor indenizatório devido pela SA ao MM.

Após análise dos autos, verifico que deve ser julgada parcialmente procedente a Denúncia, conforme passo a expor.

a) ausência da devida transparência à operação; e) ausência de publicidade do termo aditivo no órgão oficial municipal;

Tendo em vista a similaridade dos apontamentos, os itens “a” e “e” serão tratados de modo conjunto.

Os Denunciantes apontam que o pagamento de R\$ 20 milhões ao Município foi descoberto, em primeiro lugar, através de reportagem da CBN Maringá; que a Municipalidade não noticiou o acordo em seu site; que o Prefeito e os Secretários não falaram do pagamento publicamente; que os Vereadores não foram comunicados; que o 21º Aditivo Contratual, que teria dado origem ao acordo, não foi publicado no Diário Oficial do Município.

A defesa alega que o 21º Termo Aditivo não foi publicado do Diário Oficial de Maringá; que convencionou-se manter suspensa a publicação e reservar os respectivos valores até que a Denúncia fosse definitivamente julgada; que o Termo Aditivo está com sua tramitação suspensa e os recursos dele advindos estão classificados como receitas a realizar.

Após análise dos autos, verifico que deve ser julgado procedente o apontamento.

O 21º Termo Aditivo envolve questão de grande relevância para o Município, tanto sob o aspecto patrimonial quanto sob o aspecto da prestação de serviços públicos, uma vez que trata de questões ligadas à prestação de serviços de saneamento aos munícipes, compreendendo o abastecimento de água e o tratamento de esgoto.

No entanto, antes de qualquer consideração a respeito do apontamento, necessário traçar um panorama dos elementos que envolvem o 21º Termo Aditivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme peças nº 19 a 25 dos autos nº 73434-4/19, em apenso, o Ministério Público moveu Ação Civil Pública nº 0009874-25.2009.8.16.0017, em face da Sanepar e do Município de Maringá, em 2009, para fins de declarar nulo o Termo Aditivo nº 186/96, firmado em 1996 pelo então Prefeito, Sr. Said Felício Ferreira, que prorrogou o contrato de concessão dos serviços de saneamento básico do Município à Sanepar por mais 30 anos a partir de seu término, que ocorreria em 2010, passando, desse modo, a ser encerrado somente no ano de 2040. Para tanto, o Ministério Público alegou que tal prorrogação ocorreu sem autorização legislativa, conforme previsão contida em Lei Orgânica Municipal, além de ofensas aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade.

O Município de Maringá, após a sua regular citação nos referidos autos, teve deferida a sua participação no polo ativo da demanda, argumentando, além da necessidade de autorização legislativa, a necessidade de realização de licitação para a concessão de serviços públicos, exigida a partir da Constituição Federal de 1988, e que a dispensa de autorização legislativa prevista na Lei nº 9.047/95 somente se aplicaria aos contratos firmados após a Constituição de 1988.

A sentença de primeira instância julgou parcialmente procedente a ação para o Município, declarando a nulidade do Termo Aditivo nº 186/96, entendendo pela desnecessidade de autorização legislativa, mas pela imprescindibilidade de realização de licitação após o término do prazo inicialmente previsto no contrato, que se deu após a Constituição Federal de 1988.

Em sede de apelação, o Tribunal de Justiça do Paraná confirmou a sentença proferida em primeira instância, estabelecendo, contudo, que o Município deveria retomar os serviços de saneamento básico após a realização de indenização prévia à Sanepar pelos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados.

Foram interpostos recursos especiais e extraordinários, que foram inadmitidos, estando pendentes de apreciação no STJ – Superior Tribunal de Justiça embargos de declaração interpostos em Agravo de Recurso Especial, razão pela qual a referida Ação Civil Pública encontra-se suspensa para definição das questões pendentes perante as Cortes Superiores.

Consta ainda, na pg. 85 da peça nº 22 dos autos nº 73434-4/19, em apenso, que a Sanepar moveu Reclamação perante o Tribunal de Justiça do Paraná, alegando violação da autoridade da decisão proferida, uma vez que o Município de Maringá havia editado o Decreto Municipal nº 1.204/2010, declarando rescindido o Termo Aditivo nº 186/96, objeto de toda a controvérsia judicial, passando a execução dos serviços públicos de saneamento básico para a Secretaria Extraordinária de Saneamento Básico.

Tendo em vista que o Tribunal de Justiça havia suspenso a liminar concedida em primeira instância, que havia suspenso cautelarmente o Termo Aditivo nº 186/96, até que ocorresse o trânsito em julgado de toda a controvérsia judicial, o referido Tribunal suspendeu os efeitos do Decreto Municipal nº 1.204/2010, por violação de decisão proferida por sua Presidência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, verifica-se que, desde 2009, o Município de Maringá busca definição judicial para a nulidade da prorrogação da concessão dos serviços públicos de saneamento à Sanepar realizada em 1996, visando retomar tais serviços para a sua prestação direta ou por meio de licitação, ocasião em que, conforme decidido pelo Tribunal de Justiça, decisão ainda pendente de recursos aos Tribunais Superiores, deverá indenizar previamente a Sanepar pelos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados.

O Poder Legislativo de Maringá também adotou providências para verificar a situação da concessão dos serviços de saneamento do Município, através de CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito, realizada em 2013, com o objetivo de apurar a qualidade dos serviços de saneamento; o encaminhamento do encerramento definitivo do contrato findo em 2010; a quantificação das ações do capital social da Sanepar a que teria direito o Município; e a verificação da regularidade da fiscalização do Município em relação aos serviços de saneamento, conforme documentos constantes na peça nº 18 dos autos nº 73434-4/19, em apenso.

Tendo em vista a necessidade de indenização para a retomada dos serviços de saneamento pelo Município, conforme decisão no processo judicial acima referido, a CPI verificou que o Município também teria valores a receber da Sanepar, concluindo que seria viável um abatimento, além da possibilidade de que empresa vencedora de futura licitação poderia ter, dentre seus encargos, a obrigação de quitar os investimentos não amortizados da Sanepar.

Com isso, a CPI analisou questões relativas aos créditos que tanto o Município quanto a Sanepar alegam ter um do outro, sendo que, nos termos de depoimentos prestados pela Diretoria da Sanepar, o montante em valor contábil, atualizado até 2005, seria de R\$ 230 milhões, referentes a investimentos não amortizados. Também foi apurado que as doações de infraestrutura de água e esgoto realizadas por loteadores diretamente à Sanepar, no período de 1980 a 2014, alcançaria o valor total de R\$ 61.792.047,49 em 2014, valor este devido pela Sanepar ao Município.

Conforme consta no Contrato de Concessão, os serviços de água e esgoto de loteamentos aprovados e executados no Município deveriam ser doados à concedente, mediante laudo técnico da concessionária. Após, tais bens seriam transferidos da concedente para a concessionária, com a devida avaliação financeira, sendo considerada como participação do Município nos termos e condições previstos em contrato e, também, transformados em ações no capital social da concessionária, nos seguintes termos:

“QUARTA: [...]

[...]

PARÁGRAFO QUARTO: os serviços de água e esgotos sanitários dos loteamentos aprovados e executados na conformidade do que dispõe esta cláusula e seus Parágrafos, deverão ser doados à CONCEDENTE, mediante Laudo Técnico da CONCESSIONÁRIA, após o que lhe será entregue e cujo valor, através de avaliação, será tido como participação do Município nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

termos e condições estabelecidos neste Contrato e também transformados em ações no Capital Social da CONCESSIONÁRIA.

[...]

DÉCIMA SEGUNDA: Todas as participações da CONCEDENTE, citadas neste Contrato, serão transformadas em UPC correspondente ao período de avaliação ou em fator de correção que as substitua, e convertidas em ações preferenciais do Capital Social da CONCESSIONÁRIA.

[...]”³³

Apesar das referidas estipulações contratuais, a infraestrutura de saneamento dos loteamentos foram doadas diretamente à Sanepar pelos proprietários, sem passar pelo patrimônio do Município, ocasionando o valor de R\$ 61.792.047,49 devido pela Sanepar ao Município, conforme cálculos realizados durante a referida CPI.

A CPI também apontou a ocorrência de prática de subsídio cruzado pela Sanepar, uma vez que os recursos financeiros obtidos em Maringá eram aplicados em outros municípios, ocasionando evasão de recursos financeiros, no valor de R\$ 100.690.542,25, além da falta de transparência em tal prática; que foram realizados lucros excessivos na concessão, pois o percentual máximo permitido por lei seria de 12%, enquanto foi auferido 21,10%, havendo um excesso de R\$ 95.810.164,22; que foram gerados lucros excedentes no período sem cobertura contratual, no valor de R\$ 211.303.458,68.

Desse modo, a CPI concluiu que, compensando-se os valores devidos entre a Sanepar e o Município, o Município de Maringá ainda teria um crédito de R\$ 241.483.544,37, conforme quadro constante na pg. 68 da peça nº 18 dos autos nº 73434-4/19, em apenso.

A CPI também solicitou que uma comissão mista, formada por técnicos do Município e da Sanepar, realizasse o encontro de contas, para a verificação dos valores devidos. No entanto, conforme informações prestadas pela SER/Observatório Social de Maringá – OSM, tal comissão não foi formada até a data de apresentação da presente Denúncia.

Desse modo, verifica-se que, além de o Município estar movendo ação judicial para fins de anular a prorrogação da concessão com a Sanepar, visando retomar a prestação de serviços de saneamento municipal, a Câmara de Maringá também realizou trabalho, através de CPI, visando aferir os exatos contornos do andamento da retomada dos serviços, inclusive com avaliação dos valores devidos entre as partes.

Tais fatos demonstram a preocupação existente, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, quanto à concessão de serviços firmada com a Sanepar, visando sanar os problemas referentes à prorrogação do contrato e de eventual retomada dos serviços, desde o ano de 2009.

³³ Pg. 07 e 10 da peça 05 dos autos nº 73434-4/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No processo administrativo promovido pela Sanepar, constante nas peças nº 07 a 15 dos autos 73434-9/19, em anexo, realizado previamente ao 21º Termo Aditivo, consta a realização de diversas tratativas ocorridas entre a Sanepar e o Município de Maringá para fins de retomada dos serviços pelo Município, ocorridas a partir de 2012, que acabaram por não resultar em nenhum acordo, apesar de terem sido realizadas propostas por ambos os envolvidos, conforme bem descreveu a Denunciante, SER/Observatório Social de Maringá – OSM, nos seguintes termos:

“Da leitura dos autos, é possível verificar que a PMM vinha tentando, ao menos desde 2012, um acordo com a Sanepar para a retomada dos serviços de saneamento básico pelo município de Maringá.

Em 09 de março de 2012 a Prefeitura de Maringá encaminhou à Sanepar uma proposta para que, em suma, fosse reconhecida a legalidade e legitimidade do efetivo exercício de titularidade pelo Município de Maringá sobre os serviços de saneamento básico, o reconhecimento da nulidade do Termo Aditivo de prorrogação nº 186, assinado em 1996, e conseqüentemente o encerramento do contrato de concessão em agosto de 2010, encerramento de todas as ações judiciais que tratavam sobre o tema, celebração de contrato emergencial para prestação de serviços pelo prazo de 06 meses e estabelecimento de comissões para avaliar o valor a ser pago pela Sanepar à Prefeitura de Maringá pelo descumprimento da cláusula contratual que previa a consignação de ações referentes às redes de água e esgoto executadas por loteadores, bem como para avaliar o valor e a forma de pagamento da indenização a ser paga pelo Município à Sanepar pelo encerramento do contrato de concessão.

Em seguida, consta dos autos a contra-proposta da Sanepar à proposta apresentada pela PMM, que seria a celebração de um “contrato de programa”, propondo-se a assumir a gestão e operação dos serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos, mediante tarifa, pagar o valor de R\$ 23.000.000,00 a título de indenização pelas redes de água e esgoto doadas à Sanepar pelos empreendedores dos loteamentos, repasse ao município de R\$ 200.000.000,00 no período de vigência do contrato de programa (5% da arrecadação líquida da Sanepar), bonificação de 50% nas faturas do Poder Público Municipal (R\$ 600.000,00 anuais), a transferência dos valores residuais do Contrato de Concessão para o Contrato de Programa, pela amortização dos investimentos, o repasse de até R\$ 300.000,00 anuais para projetos enquadrados nos critérios da Lei Rouanet, possibilidade de assinatura de aditivo para cobrança da taxa de lixo na fatura da Sanepar, implantação de campanhas educativas sobre o uso racional da água e separação dos resíduos sólidos, bem como beneficiar 3,0 mil famílias (3% das ligações do município) com a Tarifa Social. Constou da proposta, também, a meta de universalização do saneamento no município até 2018, bem como previu-se investimento de R\$ 36.000.000,00 para o triênio 2012-2014, mantendo o atendimento a 100% da população com água tratada e aumentando em 2% o atendimento com rede coletora e tratamento de esgoto.

Na sequência vem a contra-resposta do município de Maringá, que registrou que o proposto não cumpriria com os requisitos de legalidade, estando muito aquém das condições para atendimento à necessidade e interesse da comunidade maringaense, “especialmente considerando a hipótese concreta do Município estar no pleno exercício da titularidade dos Serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sanearamento". A PMM se manifestou acerca de cada ponto da contra-proposta da Sanepar, sendo que, com relação à proposta de pagamento de R\$ 23.000.000,00 pelas redes de água e esgoto doadas pelos loteadores, a PMM esclareceu que "tal pagamento não poderia compor parte de proposição para novo contrato, visto ser uma obrigação expressa constante no Contrato de Concessão 241/80 e não cumprida pela Sanepar". Afirmou, ainda, que os valores devidos eram bem superiores aos propostos, no mínimo R\$ 75.000.000,00."³⁴

Verifica-se, a partir do processo administrativo promovido pela Sanepar, que foram realizadas tratativas entre as partes, mas sem sucesso, uma vez que não chegaram a um acordo em comum, inclusive com negativa pelo Município da proposta formulada pela Sanepar, em razão de incompatibilidades e incongruências na proposta, no entender do Município.

No entanto, em 06 de maio de 2019, o Município de Maringá, através de seu Prefeito, Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, firmou com a Sanepar o 21º Aditivo Contratual, decorrente do Contrato de Concessão nº 241/80, que havia sido prorrogado pelo Termo Aditivo nº 186/96, objeto da ação judicial e da CPI, acima descritos.

O 21º Termo Aditivo teve por objeto o reconhecimento e delimitação dos créditos que o Município de Maringá possui junto à Sanepar em decorrência do Parágrafo Quarto da Cláusula Quarta do Contrato de Concessão, acima citado, que determinava que as redes de água e esgoto dos loteamentos particulares, executadas pelos empreendedores particulares, deveriam ser doadas ao Concedente, Município de Maringá, mediante laudo técnico da Concessionária, Sanepar, e, apenas depois disso, seriam transferidas à Concessionária, sendo que o valor de avaliação dos bens seria tido como participação do município e transformado em ações no capital social da Concessionária.

Conforme já exposto, no período de 1983 a 2014 estes bens foram transferidos diretamente dos proprietários para a Sanepar, sem passar pelo patrimônio municipal, conforme estipulado em contrato, gerando o dever de indenização do Município pela Sanepar, sendo estipulado, através do referido Termo Aditivo, que a indenização seria no valor de R\$ 32.130.812,67, em duas parcelas, sendo a primeira de 20 milhões de reais, obrigando-se o Município a dar quitação geral e irrestrita a todos os pleitos referentes aos créditos em questão, com declaração expressa de que não teria mais nada a reclamar a qualquer título, seja de lucros cessantes, perdas e danos, ou qualquer outro crédito remanescente no período, conforme peça nº 27 dos autos nº 73434-4/19, em apenso.

Também ficou expressamente consignado no Termo Aditivo que as redes de água e esgoto em questão seriam registradas na base de ativos da Sanepar para efeito de indenização, por parte do Município, no momento de eventual reversão do sistema, nos seguintes termos:

"CLÁUSULA QUARTA – A partir da assinatura deste aditamento, as redes de água e de esgoto transferidas para a SANEPAR por meio de instrumento particular de doação, no período de 27/06/1983 a 24/02/2014, serão

³⁴ Pg. 11 da peça 03 dos autos nº 73434-9/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

registradas na base de ativos da SANEPAR para efeito de indenização, por parte do MUNICÍPIO DE MARINGÁ, no momento de eventual reversão do sistema, na forma da lei, do Contrato de Concessão nº 241/80 e da decisão da Ação Civil Pública nº 0009874-25.2009.8.16.0017.³⁵ (grifo nosso)

Desse modo, verifica-se que, mesmo após diversas providências realizadas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo Municipal, desde 2009, para fins de retomar o serviço de saneamento municipal e aferir devidamente os valores devidos entre as partes, o Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, Prefeito, firmou com a Sanepar o 21º Aditivo Contratual, aceitando os valores propostos e comprometendo o Município a dar total quitação à Sanepar quanto às redes de água e esgoto dos loteamentos particulares, sem a devida publicidade perante a sociedade.

Conforme apontaram os Denunciantes, tais fatos se tornaram conhecidos após reportagem da CBN Maringá, sem que houvesse qualquer comunicação pelo Município em seu site ou outros meios de divulgação, nem pronunciamentos oficiais do Prefeito ou de seus Secretários, e, nem mesmo, qualquer comunicação oficial à Câmara de Vereadores, que havia realizado CPI para tratar do tema em anos anteriores.

Nem mesmo a publicação do 21º Termo Aditivo foi realizada em órgãos oficiais de publicidade, demonstrando a completa falta de transparência do acordo firmado com a Sanepar pelo Prefeito Ulisses de Jesus Maia Kotsifas.

Tendo em vista a controvérsia que envolve o tema em âmbito municipal, onde ambos os poderes buscavam há anos resolver a questão dos valores indenizatórios e da eventual retomada dos serviços de saneamento, deveria o Prefeito dar ampla publicidade ao acordo, não somente após a sua realização, mas também previamente, a fim dar transparência à negociação.

No entanto, não é isso que se verifica no presente caso, pois nem mesmo a publicação oficial do 21º Termo Aditivo foi realizada, tornando nebulosa toda a negociação, havendo flagrante infringência ao princípio da publicidade e da transparência administrativa.

Apesar de a Defesa alegar que não realizou a publicação do Aditivo por ter suspenso sua tramitação, em razão de cautela para suspender seus efeitos, tendo em vista visita realizada a este Tribunal de Contas, não é isso que se verifica.

O 21º Termo Aditivo foi firmado em 06/05/2019, com a primeira parcela de R\$ 20 milhões recebida em 16/05/2019, sendo que a visita realizada a este Tribunal de Contas para verificar a forma de contabilização ocorreu somente em 27/07/2019.

Desse modo, verifica-se que se passaram quase 03 meses entre a realização do Termo Aditivo e a visita a este Tribunal de Contas, sem a realização de sua publicação, que pende, ainda, até o presente momento.

Ora, se o referido Termo Aditivo foi firmado, inclusive com o recebimento de valores, a ausência de sua publicação não denota qualquer tipo de

³⁵ Pg. 02 da peça 27 dos autos 73434-4/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cautela, uma vez que todos os atos anteriores foram realizados, importando em, somente, impedir a publicidade de tais atos.

Tal proceder atenta contra os princípios administrativos, principalmente os da publicidade e da transparência, impedindo a sociedade de tomar conhecimento dos atos dos gestores públicos municipais.

Inclusive, consta no processo administrativo promovido pela Sanepar, que, em 2018, foram realizadas tratativas ao longo de todo o ano no gabinete do Prefeito Municipal, onde o Município manifestou interesse em manter a Sanepar como prestadora de serviços, sendo apresentadas novas propostas pela Sanepar para fins de concretização de novo Contrato Programa, conforme Ofício encaminhado pela Sanepar ao Prefeito Municipal, constante na pg. 34 da peça nº 14 dos autos nº 73434-4/19, em anexo.

Desse modo, verifica-se que o Prefeito Ulisses de Jesus Maia Kotsifas manteve durante todo o exercício de 2018 tratativas com a Sanepar, para fins de resolver a questão dos serviços de saneamento e dos valores devidos pelas partes, mas não foi dada a devida publicidade a tais atos, uma vez que desde 2009 tal problemática estava sendo debatida em âmbito Municipal.

Considerando a complexidade das questões enfrentadas pelo Município desde 2009, envolvendo ambos os poderes municipais, inclusive com controvérsia instaurada judicialmente, a ausência de devida publicidade do acordo firmado através do 21º Termo Aditivo, tanto prévia quanto posteriormente, caracteriza erro grosseiro do Prefeito Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, que não tomou as providências necessárias para dar a devida publicidade de tais atos perante a sociedade, contrariando o princípio da publicidade e da transparência pública.

Frente ao exposto, deve ser julgado procedente o presente apontamento, com aplicação de multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, Prefeito Municipal.

b) ausência de autorização da Câmara de Vereadores;

Os Denunciantes alegam que não houve autorização da Câmara de Vereadores para que o Município firmasse o 21º Termo Aditivo.

A Defesa alega que o 21º Termo Aditivo é uma indenização de natureza civil, puramente obrigacional, reparando o Município de Maringá pelo descumprimento do contrato originário, sendo desnecessária autorização legislativa; que a Lei nº 9.074/95 dispensa autorização legislativa para o caso em questão.

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser julgado improcedente o apontamento.

Conforme bem concluiu o Ministério Público de Contas, acompanhando a defesa apresentada, o 21º Termo Aditivo trata de indenização de natureza civil, decorrente de descumprimento do contrato originário, não sendo necessária qualquer autorização do Poder Legislativo Municipal, nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Também dissentimos da análise da unidade técnica quanto indica a obrigatoriedade de prévia autorização legislativa para validação do ajuste, pois, como alegado pela defesa do Município de Maringá (peça 22), o que restou convencionado no Termo Aditivo “é nada mais que uma indenização de natureza civil, puramente obrigacional, reparando o Município de Maringá pelo descumprimento do contrato originário da Concessão nº 241/80”.”³⁶

A necessidade de reparação da parte lesada decorre da lei, especificamente o Código Civil, sendo verificada, no caso de descumprimento contratual, através da confrontação entre os atos e fatos e os termos descritos no contrato, como ocorreu no 21º Termo Aditivo.

Apesar de não ser possível identificar os responsáveis pelas transferências realizadas pelos particulares diretamente à Sanepar, em contrariedade aos preceitos contidos no Contrato originário da concessão, em razão de tais fatos remontarem à década de 80, o que poderia prejudicar o direito à defesa, além da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Prejulgado nº 26 deste Tribunal de Contas, conforme já definido no Despacho nº 551/20³⁷, é latente a necessidade de indenização do Município pela Sanepar em decorrência de ter recebido diretamente as doações dos bens patrimoniais que deveriam ter sido transferidos originariamente ao Município.

Tanto é latente a necessidade de tal indenização que a Sanepar a providenciou administrativamente, uma vez que não há qualquer controvérsia sobre o tema que exija a intervenção do Poder Judiciário.

Desse modo, tendo em vista que se trata de mera indenização, instituto de natureza civil, não havendo qualquer outra opção a não ser o ressarcimento ao erário municipal, não verifico a necessidade de autorização legislativa para a sua realização.

No entanto, surge a controvérsia quanto à necessidade de autorização legislativa em razão do critério de oportunidade de tal ajuste, uma vez que, desde 2009, o Município vem tomando providências para avaliar a retomada dos serviços de saneamento e apurar, devidamente, os valores devidos entre Concedente e Concessionária, sendo que a indenização decorrente do referido termo aditivo teria impactos diretos na indenização a ser paga pelo Município à Sanepar em eventual retomada dos serviços.

Mas, mesmo frente a este critério de oportunidade, não é necessária autorização legislativa, pois a Lei Federal nº 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, dispensa autorização legislativa para os serviços de saneamento básico, nos seguintes termos:

“Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já

³⁶ Pg. 06 da peça 46 destes autos.

³⁷ Peça 97 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995.”

Tendo em vista que os Municípios podem firmar contratos de concessão de serviços de saneamento básico sem qualquer tipo de autorização legislativa, os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes de detalhes e ajustes de tais contratos também dispensam tal autorização, tendo em vista a antiga máxima *in eo quod plus est semper inest et minus*, ou seja, quem pode o mais pode o menos, regramento este basilar da teoria dos poderes implícitos.

O próprio Poder Judiciário, ao julgar a Ação Civil Pública já indicada anteriormente, concluiu pela desnecessidade de autorização legislativa para a prorrogação da concessão de serviços de saneamento municipal, caracterizando os critérios de oportunidade e conveniência como de atribuição do Poder Executivo Municipal, nos seguintes termos:

“13 – O julgamento do presente caso deve ser feito sob a orientação advinda do art. 175 da Constituição, cujo caput diz que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”, e cujo parágrafo único, inc. I, diz que “a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão”, do que se extrai que a Constituição, dentro do capítulo que regula os princípios gerais da ordem econômica, exige licitação para a concessão ou permissão para a prestação de serviços públicos e também deixa para o legislador ordinário, dentro da atribuição regulamentar deste, dispor, entre outros assuntos, acerca da prorrogação dos contratos celebrados entre a administração e empresas concessionárias de serviços públicos, o que leva à interpretação de que a Constituição exige licitação para a concessão de serviços públicos, mas, quanto à prorrogação do contrato, deixa a cargo do legislador ordinário a definição da forma como pode ocorrer.

Duas leis regulamentadoras foram editadas, nomeadamente a Lei n. 8.987, de 13-2-1995, e a Lei n. 9.074, de 7-7-1995, e elas se aplicam a todas as esferas de poder e, portanto, se sobrepõem a quaisquer outras normas legais dos Estado e dos Municípios que queiram regular a matéria. O art. 2º da Lei n. 9.074 exige lei que autorize e fixe os termos para a execução de obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público e dispensa lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana. Isso leva ao reconhecimento a invalidade do art. 12, VII, da Lei Orgânica do Município de Maringá na parte em que conflita com os dois diplomas legais mencionados supra e ao mesmo tempo o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do art. 12, VII, da Lei Orgânica do Município de Maringá em face do art. 175 da Constituição.”³⁸

Desse modo, verifico que deve ser julgado improcedente o presente apontamento.

³⁸ Pg. 76 da peça 22 dos autos nº 73434-4/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) recursos financeiros contabilizados como receita corrente, para utilização como fonte livre, em ofensa à regra do art. 44 da LRF, uma vez que que configuram desinvestimento, e, portanto, receita de capital;

Os Denunciantes alegam que os R\$ 20 milhões decorrentes do 21º Termo Aditivo foram contabilizados como receita corrente, para utilização em fontes livres; que tal valor tem natureza de desinvestimento, devendo ser lançado como receita de capital; que tal valor deve ser aplicado somente em despesas de capital.

A Defesa alega que tais valores se referem a indenização de natureza civil; que os bens nunca integraram o ativo do Município, sempre pertencendo ao patrimônio da Sanepar; que a situação fática é irreversível; que inexistente qualquer comprovação de que os proprietários agiram de má-fé ao realizar a doação diretamente à Sanepar; que deve ser analisada a essência da operação; que o termo aditivo não possui natureza de receita de capital; que não se trata de alienação de ativo; que, por cautela, tais valores foram estornados e lançados em “receitas a realizar”, não sendo utilizados, atendendo as orientações deste Tribunal; que tanto as indenizações quanto as restituições, independentemente do termo utilizado, são classificadas como receitas correntes pelo MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser julgado improcedente o presente apontamento.

Inicialmente, verifica-se que o valor recebido pelo Município não trata de alienações de bens de capital, mas sim de indenização decorrente de relações contratuais entre a Sanepar e a Administração Municipal.

A Lei nº 7.320/64 é clara em estabelecer que a conversão, em espécie, de bens e direitos, ou seja, a alienação de bens e direitos pela Administração, caracteriza-se como receita de capital, nos seguintes termos:

“Art. 11

[...]

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.”

No entanto, não houve qualquer alienação de bens ou direitos pelo Município, uma vez que os bens referentes às redes de água e esgoto dos loteamentos não foram doados pelos particulares ao Município, conforme previa o contrato original de concessão, razão pela qual não ingressaram em seu patrimônio. Conforme acima já exposto, tais bens foram doados diretamente à Sanepar, que, através de procedimento administrativo, resolveu indenizar o Município por tal descumprimento contratual.

Apesar de, num primeiro momento, haver uma presunção de que os valores decorrentes da indenização devem possuir a mesma natureza dos bens indenizados, que são de capital, tendo em vista se tratar de redes de água e esgoto, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público prevê expressamente que devem ser lançadas como outras despesas correntes as receitas que não permitam o enquadramento nas demais classificações de receita corrente, tais como as indenizações, nos seguintes termos:

“Código 1.9.0.0.00.0.0 – Receita Corrente – Outras Receitas Correntes

Constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas administrativas, contratuais e judiciais, previstas em legislações específicas, entre outras.”

As indenizações não estão previstas em nenhuma das demais classificações de receitas correntes e nem mesmo nas classificações de receitas de capital, sendo que o MCASP não traz a sua previsão, nem mesmo, em outras receitas de capital, nos seguintes termos:

“Código 2.9.0.0.00.0.0 – Receita de Capital – Outras Receitas de Capital

São classificadas nessa origem as receitas de capital que não atendem às especificações anteriores. Enquadram-se nessa classificação, a integralização de capital social, a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, resgate de títulos do Tesouro, entre outras.”

Deusvaldo Carvalho e Marcio Ceccato, ao lecionarem sobre as receitas correntes, de acordo com a classificação apresentada no MCASP, apresentam como exemplo de “indenizações e restituições” as “indenizações por danos causados ao patrimônio público”, nos seguintes termos:

“H. Outras Receitas Correntes: São os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores. São exemplos:

Multas e Juros de Mora: Multas e juros de Mora dos Tributos, das Contribuições, da Dívida Ativa dos Tributos, de Aluguéis, Multas por Danos ao Meio Ambiente etc.

Indenizações e Restituições: Indenizações por Danos Causados ao Patrimônio Público, Restituições de Convênios, Restituição de Contribuições Previdenciárias Complementares etc.

Receita da Dívida Ativa: Receita da Dívida Ativa Tributária, Receita da Dívida Ativa da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Receita da Dívida Ativa da Contribuição sobre a Receita da Loteria Federal etc.

Receitas Diversas: Receitas de Ônus de Sucumbência de Ações Judiciais, Receitas Decorrente de Alienação de Bens Apreendidos etc.”³⁹

Desse modo, verifica-se que as receitas provenientes de indenizações devem ser classificadas como receitas correntes, conforme prevê expressamente o MCASP.

³⁹ Carvalho, Deusvaldo. Ceccato, Marcio. Manual completo de contabilidade pública. 2ª ed. Rio de Janeiro – Elsevier, 2014. Pg. 83.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar de poder se presumir, num primeiro momento, que a classificação da receita deveria seguir a natureza dos bens indenizados, a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu a competência da STN – Secretaria do Tesouro Nacional para a elaboração de normas gerais de consolidação das contas públicas, incluindo as regras de discriminação de receitas e despesas, que são estabelecidas através do MCASP, nos termos acima citados, conforme bem leciona Elcio Fiori Henriques, nos seguintes termos:

“O art. 8º da Lei 4.432/1964 se limita a introduzir um subsistema de classificação da receita e da despesa pública, que devem seguir as tabelas constantes nos Anexos 2, 3, 4 e 5 desta Lei.

Tal discriminação, entretanto, encontra-se revogada, sendo atualmente utilizadas as classificações constantes nos Anexos I, II e III da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, modificada por sucessivas portarias posteriores.

O fundamento jurídico da revogação de artigo da Lei por portaria interministerial decorre do art. 50, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

“Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

“(…)

“§2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.”

Assim, foi instituída a competência temporária da Secretaria do Tesouro Nacional para elaboração de normas gerais de consolidação das contas públicas, o que inclui as regras de discriminação de receitas e despesas na lei orçamentária.”⁴⁰

A Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de dezembro de 2018, que estabelece os procedimentos contábeis orçamentários da 8ª edição do MCASP, prevê expressamente tal competência da STN em seus considerandos, nos seguintes termos:

“O SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA e SECRETÁRIO DE ORÇAMENTO FEDERAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e

Considerando o disposto no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e no inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.976, de 2009, que conferem à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;

⁴⁰ Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. Organizada por José Mauricio Conti. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Pg. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]"

A CGM apresentou este mesmo entendimento, de que os valores indenizatórios devem ser lançados na contabilidade municipal como receitas correntes, especificamente na conta “Ressarcimento ao Erário – por Danos ao Patrimônio Público”, nos seguintes termos:

“Por sua vez, em relação a contabilização, entendemos que, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, o Município de Maringá deve seguir a normatização dos procedimentos contábeis relativos a Concessões de Serviços Públicos, elaborada com base na Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) 05 – Acordos de Concessões de Serviços Públicos: Concedente, do Conselho Federal de Contabilidade, observando também a International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) 32 – Service Concession Arrangements: Grantor do International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) e a legislação brasileira aplicável.

Considerando a convalidação do ato administrativo de doação das redes de água e esgoto sanitário pelos particulares à SANEPAR como válida, observa-se que, de acordo com as contas que constam no balancete encaminhado na peça processual nº 05, caberia uma reclassificação dos valores provenientes da quitação da obrigação prevista no caput da cláusula segunda do 21º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 241/80 dentro da categoria econômica (Receita Corrente) para a conta demonstrada abaixo, uma vez que os ativos, por direito, pertenciam ao patrimônio da Prefeitura e poderão novamente pertencer em uma eventual reversão do sistema.

1.9.2.1.99.1.1.00.00.00.00.00 – Outras Indenizações – Principal

1.9.2.1.99.1.1.01.00.00.00.00 – Ressarcimento ao Erário - por Danos ao Patrimônio Público”⁴¹

Desse modo, verifica-se que os valores recebidos pelo Município como indenização devem ser lançados como receitas correntes, razão pela qual deve ser julgado improcedente o presente apontamento.

d) ausência de encaminhamento prévio da minuta do acordo firmado com a SA à procuradoria municipal, contrariando o art. 38, Parágrafo Único, da Lei de Licitações, e o art. 58-B, II, da Lei Orgânica Municipal; f) aceitação do pagamento de indenização, dando quitação integral, sem maiores e mais profundas discussões ou estudos acerca da questão, ocasionando a renúncia de receita pelo Município no valor de cerca de R\$ 29 milhões; g) possibilidade de realização de antecipação de receita, pois o Município teria que ressarcir a SANEPAR, uma vez que demonstrou intenção de retomar os serviços; h) regularidade do valor indenizatório devido pela SANEPAR ao Município

Tendo em vista a conexão dos apontamentos, os itens “d”, “f”, “g”, e “h” serão tratados de modo conjunto.

⁴¹ Pg. 05 da peça 42 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os Denunciante alegam que o Município não submeteu a minuta do Termo Aditivo para análise da Procuradoria Geral, contrariando o art. 38 da Lei de Licitações; que também houve ofensa ao art. 58-B, II, da Lei Orgânica Municipal, que estabelece a competência pelo controle interno dos atos do Poder Executivo à Procuradoria Municipal; que a Municipalidade aceitou, sem maiores e aprofundadas discussões ou estudos, o pagamento de indenização no valor de R\$ 32.130.812,67, dando quitação integral; que a Câmara Municipal apurou o valor de R\$ 61.792.047,49; que houve renúncia de, ao menos, R\$ 29.661.234,82; que tal fato configura lesão ao erário; que o Município manifestou diversas vezes a intenção de retomar os serviços de saneamento; que não é possível visualizar qual seria o benefício para o Município receber, neste momento, tal valor, já que, no momento da reversão do sistema, terá que realizar encontro de contas, a fim de indenizar a Sanepar dos valores dos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados; que tal fato caracteriza antecipação de receita ao Município.

A defesa alega que os valores das doações foram atualizados pela UPC – Unidade Padrão de Capital; que a alternativa encontrada para solucionar o efetivo cumprimento da Cláusula Quarta, Parágrafo Quarto do Contrato de Concessão nº 241/1980, seria a quitação do montante do débito em moeda corrente; que foi suspensa a publicação do Termo Aditivo e foram reservados seus valores na contabilidade como “receitas a realizar”, até que a presente Denúncia fosse definitivamente julgada; que o Município avaliou a possibilidade de revogação do 21º Termo Aditivo e a respectiva devolução de valores; que, com o advento da pandemia do Coronavírus e com a brusca queda de arrecadação, não houve o ingresso de receitas que até então foram orçadas para o ano de 2020 para fazer frente às despesas de capital; que o Município precisa aplicar com a máxima urgência os valores recebidos da Sanepar a título de indenização; que, com o encerramento dos processos internos de comprovação da legalidade do aditivo, promover-se-á a respectiva publicação no diário oficial para que seja dada efetiva vigência ao instrumento, nos termos da Lei de Licitações; que pretende contabilizar os recursos como despesas de capital, para aplicá-los em obras públicas; que foi realizada, por órgão técnico do Município, a avaliação das tubulações de água e esgoto, de acordo com a descrição dos materiais que se encontram no anexo do aditivo contratual; que demonstrou-se a imprecisão dos cálculos realizados pela Câmara de Vereadores; que, quanto à avaliação sobre os riscos de devolução dos respectivos valores no momento de eventual reversão do sistema, o Município solicitou informações à Diretoria Jurídica da Sanepar, ainda não tendo resposta; que as informações solicitadas à Sanepar são necessárias para a avaliação de risco, pois se pretende colacionar no processo administrativo documentos e dados que comprovam que é incalculável e inestimável o risco de devolução do valor da indenização no momento de eventual reversão do sistema, pois o contrato de concessão possui natureza dinâmica ligada ao crescimento da cidade, sendo que os investimentos realizados ao longo do tempo nem sempre se amortizam; que é normal que no momento de reversão do sistema tenham investimentos que não foram amortizados, da mesma forma que certos investimentos podem ter sido amortizados e o concedente ainda faça jus ao recebimento de determinados valores; que, diante da imprevisibilidade do futuro, o conteúdo da cláusula quarta do Termo Aditivo assegura que os valores recebidos sejam computados no momento de eventual reversão do sistema, tanto para verificar se o Município possui valores a receber quanto para calcular se há investimentos não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

amortizados; que é isto que o Município irá comprovar internamente no processo administrativo e também nesta Denúncia.

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser julgado procedente o presente apontamento.

Conforme já exposto em itens anteriores, o Município busca, desde 2009, encontrar soluções para a questão dos serviços de saneamento municipal, através de processo judicial tendente a anular o aditivo que prorrogou a concessão; através de CPI que visava apurar as questões envolvendo a concessão, inclusive os valores devidos em caso de retomada dos serviços pelo Município; e através de negociação administrativa, onde o Município acabou por não aceitar proposta realizada pela Sanepar.

Com isso, verifica-se que o Município apresentava intenção de retomar os serviços de saneamento básico, encontrando óbices judiciais, tendo em vista a necessidade de trânsito em julgado da decisão que visa anular a prorrogação da concessão, e óbices financeiros, tendo em vista a necessidade de indenização da Sanepar quanto aos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados.

Assim, a presente questão não possuía contornos definidos no âmbito municipal, estando pendente uma definição exata de sua opção pela efetiva retomada dos serviços, e a consequente indenização à Sanepar.

Apesar desta problemática enfrentada pelo Município no decorrer dos anos, o Prefeito Ulisses de Jesus Maia Kotsifas firmou o 21º Termo Aditivo ao contrato originário da concessão sem a realização de quaisquer estudos ou pareceres dos órgãos competentes municipais, trazendo insegurança quanto à legalidade, quanto à economicidade e quanto aos critérios de conveniência e oportunidade do ato praticado, uma vez que não havia demonstração de sua conformidade com a legislação em vigor, não havia demonstração de que os valores apresentados pela Sanepar estavam condizentes com os valores de mercado dos bens, e não havia exposição dos motivos e justificações que demonstrassem que o ato praticado estava de acordo com os planos municipais quanto à retomada dos serviços de saneamento municipal.

A realização do 21º Termo Aditivo pelo Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, sem a devida realização de estudos e pareceres pelos órgãos municipais competentes, contrariou os atos emitidos e realizados pelo Município desde 2009, conforme já exposto.

Os entes administrativos não se fragmentam em razão dos sucessivos mandatos de seus gestores, sendo contínua a sua existência no decorrer do tempo, possuindo personalidade jurídica independentemente dos Prefeitos eleitos, constituindo tal fato uma das facetas do princípio da impessoalidade, razão pela qual o Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas deveria ter promovido estudos e solicitado a emissão de pareceres dos órgãos municipais, antes de tomar qualquer decisão quanto ao objeto tratado no 21º Termo Aditivo.

O 21º Termo Aditivo foi firmado no âmbito interno do gabinete do Prefeito, conforme acima já exposto, desconsiderando todo o histórico de providências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e tratativas que o Município realizou nas gestões anteriores, ocasionando grave risco de incorrer em ato antieconômico e inoportuno.

Além disso, incorreu em diversas ilegalidades, uma vez que, conforme bem apontado pelos Denunciantes, não submeteu a minuta do acordo para análise da Procuradoria Geral do Município, conforme determina a Lei de Licitações e a Lei Orgânica de Maringá, nos seguintes termos:

“art. 38. [...]

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

“Art. 58-B. Compete à Procuradoria-Geral do Município, além

de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei específica:

[...]

II - o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

[...]”

Ao contrário do Município, a Sanepar, antes de realizar o acordo através do 21º Termo Aditivo, promoveu amplo processo administrativo, visando apurar tanto a legalidade do ajuste quanto os valores devidos como indenização à Municipalidade, demonstrando cautela e preocupação com a legalidade e a preservação de seu patrimônio, conforme documentação constante nas peças nº 08 a 15 dos autos nº 73434-9/19, em anexo, deixando explícito tais fatos em sua peça de defesa, nos seguintes termos:

“Portanto, vislumbra-se que a proposta apresentada pela SANEPAR está fundamentada em documentos contemporâneos, estudo contábil e financeiro, conforme Informação nº 3/2019 da Gerência de Concessões, Parecer Técnico nº 212/2019 da Gerência Regional de Maringá e Parecer Técnico da Diretoria Financeira e Relações com Investidores nº 4/2019, sendo tudo aprovado pelos órgãos de governança da Companhia (Reunião de Diretoria – REDIR e Conselho de Administração – CA).

[...]

Nesse processo administrativo interno, conforme exposto acima, foi reconhecido o débito oriundo dos loteamentos de água e esgoto junto ao Município de Maringá no valor de R\$ 32.130.812,67, realizados no período de 1983 a 02/2014, com pagamento em moeda corrente, de forma parcelada, conforme negociação conduzida entre as partes contratantes e efetivada no 21º Termo Aditivo e como cumprimento de obrigação contratual originária.”⁴²

⁴² Pg. 06 da peça 115 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, verifica-se a imprescindibilidade de o Município realizar os devidos estudos e pareceres antes de firmar o acordo com a Sanepar através do 21º Termo Aditivo, a fim de observar os princípios legais e preservar o patrimônio municipal, além de verificar os exatos contornos da questão da retomada dos serviços de saneamento.

Nem mesmo posteriormente à realização do 21º Termo Aditivo foram promovidos quaisquer estudos ou pareceres a respeito da questão. Apesar de a Defesa alegar que a Municipalidade promoveria processo administrativo para comprovar a lisura de todo o procedimento, não há nos presentes autos quaisquer elementos que justifiquem ou motivem os termos acordados no 21º Termo Aditivo.

Para confirmar que o valor da indenização convencionado com a Sanepar atendia aos princípios da vantajosidade e da economicidade, o Município afirmou que análise técnica de sua Secretaria de Planejamento havia verificado que o custo para aquisição do material de instalação das redes de esgoto giraria em torno de R\$ 20.458.662,01, utilizando tabelas de referência de preços de junho de 2019.

Ressalta-se que tal análise foi realizada posteriormente ao 21º Termo Aditivo, somente em fevereiro de 2020, conforme peça nº 83 destes autos.

No entanto, tal análise se limitou a consultar os valores do material aplicado nas obras, sem considerar, nem mesmo, o valor da mão de obra empregada, além de não apresentar quaisquer considerações ou estudos pertinentes em relação à regularidade dos valores apresentados pela Sanepar em relação ao contrato, nem mesmo em relação aos cálculos apresentados pela CPI realizada pelo Poder Legislativo Municipal.

Assim, busca o Município justificar os valores aceitos no acordo formalizado com a Sanepar através de simples listagem do material empregado na obra, com os seu respectivo valor, carente de maiores aprofundamentos técnicos e estudos, além de não tecer quaisquer comentários ou considerações em relação aos cálculos elaborados pela CPI.

Tal fato é inconcebível por parte de gestores públicos, uma vez que possuem a obrigação de bem gerir o patrimônio público, através da utilização de seus órgãos e corpo técnico, a fim de subsidiar a tomada de decisões, além do dever de prestar contas a este Tribunal e à sociedade civil.

Tendo em vista que o Poder Legislativo Municipal havia realizado CPI, que, inclusive, apontou valores muito superiores como devidos pela Sanepar ao Município em relação os bens doados pelos particulares, objeto do 21º Termo Aditivo, deveriam ser realizados estudos pelos órgãos técnicos locais, visando demonstrar os valores que seriam devidos pela Sanepar, inclusive esclarecendo, ponto a ponto, os motivos pelos quais os cálculos apresentados pela CPI não seriam aceitos, em vez de apresentar somente uma tabela de listagem de material e valores obtidos do site da Leroy Merlin e da Amazon, conforme legenda constante na pg. 08 da peça nº 25 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Frente à vultuosidade dos valores envolvidos no 21º Termo Aditivo, de cerca de R\$ 30 milhões, apresentar uma simples tabela sem quaisquer estudos aprofundados, demonstra a completa desídia no trato com o patrimônio público e na prestação de contas a este Tribunal, fazendo com que o Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, assuma total responsabilidade por eventual prejuízo ao erário decorrente desta negociação.

Apesar disso, eventual prejuízo somente poderá ser averiguado após a realização dos devidos estudos e pareceres pelo Município, com a devida análise dos cálculos apresentados pela CPI promovida pelo Poder Legislativo, ocasião em que se poderá avaliar se houve renúncia de valores pelo Município e conseqüente lesão ao erário.

Além disso, não foram apresentados, mesmo que posteriormente ao referido termo aditivo, quaisquer estudos ou pareceres a respeito das intenções ou planos do Município quanto à retomada dos serviços de saneamento.

Tal fato é de vital importância para a presente questão, pois, caso o Município vise assumir tais serviços, terá que indenizar a Sanepar pelos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, o que inclui os bens doados pelos particulares diretamente à Sanepar, conforme restou expressamente consignado no 21º Termo Aditivo, de que as redes de água e esgoto em questão seriam registradas na base de ativos da Sanepar para efeito de indenização, por parte do Município, no momento de eventual reversão do sistema, conforme acima já exposto.

Desse modo, em vez de os valores da indenização devida pelo 21º Termo Aditivo serem compensados com eventuais valores devidos pelo Município à Sanepar, em decorrência de bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, o Município receberia tais valores para a realização das mais variadas despesas no presente, sendo obrigado a despender tal valor em futuro próximo, ao assumir os serviços de saneamento e ter que indenizar a Sanepar por eventuais valores decorrentes de encontro de contas.

Sem adentrar no mérito desta questão, tal fato poderia caracterizar antecipação de receita, ou, até mesmo, operação de crédito frente à Sanepar, o que poderia exigir autorização legislativa prévia, uma vez que o Município poderia ser obrigado a pagar estes valores novamente à Sanepar no momento de realizar a indenização pelos bens reversíveis.

Conforme depoimento prestado pelos Diretores da Sanepar à CPI, os valores dos bens reversíveis que teriam que ser indenizados pelo Município à Sanepar no caso de retomada dos serviços seriam de cerca de 230 milhões de reais em 2005. No entanto, não se sabe ao certo qual seria o valor exato, uma vez que não houve qualquer análise aprofundada dos valores apresentados pela Sanepar, não sendo possível, neste momento, realizar qualquer juízo quanto à sua exatidão e regularidade, além de que tal valoração depende, ainda, da avaliação dos ativos no momento da assunção dos serviços.

Assim, verifica-se que o valor devido no momento da assunção dos serviços pode ser superior aos cerca de 30 milhões estipulados como indenização ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município, o que faria que o Município recebesse tal montante no presente momento e, num futuro próximo, tivesse que desembolsar novamente tal quantia para assumir os serviços de saneamento.

A própria defesa deixou explícito tais riscos, ao afirmar que estaria promovendo processo administrativo para avaliar a situação, apesar de não apresentar quaisquer elementos neste sentido nos presentes autos, inclusive solicitando, posteriormente à instauração da denúncia, através de ofício, conforme peças nº 104 e 105, informações à Diretoria Jurídica da Sanepar sobre os eventuais riscos de devolução dos respectivos valores no momento de eventual reversão do sistema.

Tais alegações somente comprovam a ausência de planejamento do Município em firmar o referido Termo Aditivo, e a efetiva necessidade de tais estudos e pareceres, para que sejam avaliadas todas as questões relativas aos serviços de saneamento no âmbito municipal.

Desse modo, entendo que tais valores devem ser reservados pelo Município, sem qualquer utilização, até que sejam promovidos estudos e pareceres pelos órgãos municipais competentes, para fins de avaliar a situação dos serviços de saneamento municipal, com vistas a definir quais são os planos para a prestação de tais serviços, considerando todos os fatos ocorridos desde 2009, conforme acima já relatado, além da exata definição da avaliação dos bens ressarcidos, para que o Município possa averiguar se os valores apresentados pela Sanepar devem ser considerados como corretos, inclusive com análise e avaliação, pormenorizada, dos cálculos apresentados pela CPI promovida pelo Poder Legislativo.

Para tanto, deve ser expedida medida cautelar por este Tribunal de Contas, de ofício, para que o Município de Maringá se abstenha de aplicar os recursos recebidos da Sanepar, provenientes do 21º Termo Aditivo, em quaisquer despesas, até que os estudos e pareceres, acima referidos tenham sido concluídos, a fim de que o Município possa tomar a sua decisão em relação a tal questão, com a devida segurança, tanto jurídica quanto fática, observando os critérios de oportunidade e conveniência, além dos princípios da legalidade, da economicidade, da eficiência, da publicidade, da transparência, da motivação, e da moralidade, através do devido processo administrativo e do planejamento público.

Apesar das alegações do Município de que com o advento da pandemia do Coronavírus e com a brusca queda de arrecadação, não houve o ingresso de receitas que até então foram orçadas para o ano de 2020 para fazer frente às despesas de capital, não houve qualquer demonstração de tais fatos.

Do mesmo modo como não foram demonstrados quaisquer fundamentos e motivos para a realização do acordo com a Sanepar, também não houve qualquer demonstração pelo Município de que se encontra em situação de fragilidade financeira em decorrência da pandemia do Coronavírus, que exigiria a utilização dos recursos financeiros recebidos da Sanepar sem a devida análise e planejamento exigidos.

É fato que a pandemia do Coronavírus trouxe diversas dificuldades a todos os entes públicos e privados durante o exercício financeiro de 2020, mas tal fato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não pode ser alegado de modo genérico e sem fundamentação para justificar irregularidades na utilização e aplicação do patrimônio público, devendo ser demonstrado pormenorizadamente pelos gestores tais dificuldades, através de demonstrações financeiras e de fluxo de caixa, além da devida comprovação das medidas adotadas para contornar a referida situação e/ou as causas de sua impossibilidade.

É fato notório, também, que estados e municípios receberam auxílios financeiros da União para enfrentar as dificuldades decorrentes da pandemia, a exemplo da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 - Covid-19, em maio de 2020, que visou transferir mais de R\$ 60 bilhões a estados e municípios, além de permitir a renegociação da dívida destes entes com a União, no valor de R\$ 35,34 bilhões; de permitir a renegociação dos pagamentos destes entes com os bancos públicos, no valor de R\$ 13,98 bilhões; e de permitir a renegociação destes entes com organismos multilaterais, no valor de R\$ 10,73 bilhões.

Desse modo, apesar das notórias dificuldades enfrentadas pelos entes públicos e privados neste exercício financeiro, não podem os gestores públicos alegar de modo genérico tais fatos, devendo demonstrar, pormenorizadamente as situações financeiras emergenciais que os lavaram a adotar determinadas medidas, uma vez que também tiveram disponíveis instrumentos e medidas para enfrentar tal situação financeira, a exemplo a Lei Complementar acima citada.

Por fim, não é possível, com os elementos contidos nos presentes autos, avaliar a exata regularidade do valor indenizatório devido pela Sanepar ao Município, tendo em vista a completa ausência de processo administrativo municipal, com seus respectivos estudos e pareceres, que tenha apreciado tal questão e demonstrado os valores considerados pelo Município como corretos.

Frente ao exposto, verifico que deve ser julgado procedente o presente apontamento de irregularidade, em razão de ausência de planejamento do Município ao firmar o 21º Termo Aditivo, pois não foram realizados quaisquer estudos ou pareceres dos órgãos competentes municipais, trazendo insegurança quanto à legalidade, quanto à economicidade e quanto aos critérios de conveniência e oportunidade do ato praticado, uma vez que não havia demonstração de sua conformidade com a legislação em vigor, não havia demonstração de que os valores apresentados pela Sanepar estavam condizentes com os valores de mercado dos bens, e não havia exposição dos motivos e justificações que demonstrassem que o ato praticado estava de acordo com os planos municipais quanto à retomada dos serviços de saneamento municipal.

Para tanto, deve ser responsabilizado o Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, Prefeito de Maringá, com aplicação de multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, por ser o responsável por firmar tal Termo Aditivo, caracterizando erro grosseiro por emitir ato sem qualquer planejamento.

Também deve ser determinado ao Município de Maringá que promova estudos e pareceres pelos órgãos municipais competentes, para fins de avaliar a situação dos serviços de saneamento municipal, com vistas a definir quais são os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

planos para a prestação de tais serviços, considerando todos os fatos ocorridos desde 2009, conforme acima já relatado, além da exata definição da avaliação dos bens ressarcidos, para que o Município possa averiguar se os valores apresentados pela Sanepar devem ser considerados como corretos, inclusive com análise e avaliação, pormenorizada, dos cálculos apresentados pela CPI promovida pelo Poder Legislativo.

Além disso, deve ser expedida medida cautelar por este Tribunal de Contas, de ofício, para que o Município de Maringá se abstenha de aplicar os recursos recebidos da Sanepar, provenientes do 21º Termo Aditivo, em quaisquer despesas, até que os estudos e pareceres, acima referidos, tenham sido concluídos, a fim de que o Município possa tomar a sua decisão em relação a tal questão, com a devida segurança, tanto jurídica quanto fática, observando os critérios de oportunidade e conveniência, além dos princípios da legalidade, da economicidade, da eficiência, da publicidade, da transparência, da motivação, e da moralidade, através do devido processo administrativo e do planejamento público.

Por fim, ressalta-se que as referidas sanções e determinações não exauram as questões tratadas nestes autos, uma vez que os estudos e pareceres a serem realizados pelos órgãos municipais competentes, conforme acima determinado, podem evidenciar outras possíveis irregularidades e outros responsáveis, a serem tratadas em momento oportuno, tais como renúncia de valores e consequente lesão ao erário municipal.

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Julgar parcialmente procedente a presente Denúncia, em razão de a) ausência de publicidade e transparência; b) ausência de planejamento do Município ao firmar o 21º Termo Aditivo, através de estudos ou pareceres dos órgãos competentes municipais.

3.2. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, em razão de ausência de publicidade e transparência.

3.3. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, em razão de ausência de planejamento do Município ao firmar o 21º Termo Aditivo.

3.4. Determinar ao Município de Maringá que promova estudos e pareceres pelos órgãos municipais competentes, para fins de avaliar a situação dos serviços de saneamento municipal, com vistas a definir quais são os planos para a prestação de tais serviços, considerando todos os fatos ocorridos desde 2009, conforme acima já relatado, além da exata definição da avaliação dos bens ressarcidos, para que o Município possa averiguar se os valores apresentados pela Sanepar devem ser considerados como corretos, inclusive com análise e avaliação, pormenorizada, dos cálculos apresentados pela CPI promovida pelo Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.5. Expedir medida cautelar por este Tribunal de Contas, de ofício, para que o Município de Maringá se abstenha de aplicar os recursos recebidos da Sanepar, provenientes do 21º Termo Aditivo, em quaisquer despesas, até que os estudos e pareceres, acima referidos, tenham sido concluídos, a fim de que o Município possa tomar a sua decisão em relação a tal questão, com a devida segurança, tanto jurídica quanto fática, observando os critérios de oportunidade e conveniência, além dos princípios da legalidade, da economicidade, da eficiência, da publicidade, da transparência, da motivação, e da moralidade, através do devido processo administrativo e do planejamento público.

3.6. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Julgar parcialmente procedente a presente Denúncia, em razão de a) ausência de publicidade e transparência; b) ausência de planejamento do Município ao firmar o 21º Termo Aditivo, através de estudos ou pareceres dos órgãos competentes municipais.

II. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, em razão de ausência de publicidade e transparência.

III. Aplicar multa administrativa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, em razão de ausência de planejamento do Município ao firmar o 21º Termo Aditivo.

IV Determinar ao Município de Maringá que promova estudos e pareceres pelos órgãos municipais competentes, para fins de avaliar a situação dos serviços de saneamento municipal, com vistas a definir quais são os planos para a prestação de tais serviços, considerando todos os fatos ocorridos desde 2009, conforme acima já relatado, além da exata definição da avaliação dos bens ressarcidos, para que o Município possa averiguar se os valores apresentados pela Sanepar devem ser considerados como corretos, inclusive com análise e avaliação, pormenorizada, dos cálculos apresentados pela CPI promovida pelo Poder Legislativo.

V. Expedir medida cautelar por este Tribunal de Contas, de ofício, para que o Município de Maringá se abstenha de aplicar os recursos recebidos da Sanepar, provenientes do 21º Termo Aditivo, em quaisquer despesas, até que os estudos e pareceres, acima referidos, tenham sido concluídos, a fim de que o Município possa tomar a sua decisão em relação a tal questão, com a devida segurança, tanto jurídica quanto fática, observando os critérios de oportunidade e conveniência, além dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

princípios da legalidade, da economicidade, da eficiência, da publicidade, da transparência, da motivação, e da moralidade, através do devido processo administrativo e do planejamento público.

VI. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente