



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 479470/22  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: AGENCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANA - AMEP  
INTERESSADO: 5ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, AGENCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANA - AMEP, GILSON DE JESUS DOS SANTOS  
ADVOGADO / PROCURADOR: FELIPE JOSE FERREIRA PACHECO, FERNANDO PAULO DA SILVA MACIEL FILHO, JOACIR DA SILVA RODRIGUES  
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

## ACÓRDÃO Nº 502/24 - Tribunal Pleno

Representação em face de AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ – AMEP. Relatório de Fiscalização n. 04/2022/5ª-ICE. Transporte público da Região Metropolitana de Curitiba. Ausência de governança interfederativa. Procedência. Determinações.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pela 5ª Inspeção de Controle Externo em face da **AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ** (AMEP) e de Gilson de Jesus dos Santos, gestor da AMEP pelo quadriênio 2019-2023, em razão dos achados 3 e 4, decorrentes do Relatório de Fiscalização n. 04/2022 (peça 3).

O relatório teve por objeto a avaliação da gestão da AMEP com ênfase na segurança jurídica, na governança interfederativa e nos controles financeiro e de desempenho executados. Ocorreu no âmbito do Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2020, que pela primeira vez incorporou a fiscalização do transporte público intermunicipal.

O relatório deu origem aos autos de Homologação de Recomendações n. 55948-8/20 que apresentou 22 achados e 34 recomendações no total, homologadas pelo Acórdão n. 3897/2020. Os achados 3 e 4 dizem respeito à



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**ausência de governança interfederativa, legalmente prevista para garantir a participação de todos os municípios que utilizam o serviço de transporte nos processos decisórios e à ausência de participação popular, também legalmente prevista.** Tais achados foram objeto de 5 recomendações.

Em fase de monitoramento, a 5ª Inspetoria apontou a estruturação inadequada e a não implementação efetiva da governança interfederativa em relação ao serviço público de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba/PR. A partir disso, propôs duas determinações: 1.1) no prazo de 2 meses após a publicação do acórdão, a AMEP promova, mediante projeto de lei, a adequação dos Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba; e 1.2) no prazo de 2 meses, após a publicação da lei objeto da determinação 1.1, implemente e documente o exercício dos Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba (peça 3, p. 15).

A AMEP manifestou-se sobre tais determinações às peças 15 a 30 e a documentação juntada foi analisada pela CGE (peça 45) e pelo MPC (peça 46). Ambos opinaram pela procedência da representação e pela dilação de prazo para o atendimento das medidas.

Por meio do Despacho n. 959/23 oportuneizei nova manifestação à AMEP, a qual juntou novos documentos (peças 51-68), bem como o fez seu Diretor-Presidente à peça 70.

À peça 51, a AMEP informou que em 16 de dezembro de 2022 foi publicada a Lei 21.311, que cria o Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba. Informou ainda que está em curso a elaboração do Regulamento da Lei da AMEP e da Lei de Governança da AMEP.

Os autos, então, foram remetidos à 5ª Inspetoria para análise da nova documentação acostada, sendo o entendimento da Instrução 26/23 (peça 74) pela manutenção integral das recomendações iniciais. Posteriormente, o MPC manifestou-se por meio do Parecer 898/23 (peça 76), de lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, acompanhando o entendimento da Inspetoria.

É o relatório.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

A região metropolitana (RM) de Curitiba é composta por 29 municípios. O chamado Núcleo Urbano Central (NUC)<sup>1</sup>, é composto pelos 13 municípios mais próximos geograficamente da capital e abriga uma população de 1 milhão 571 mil 920 habitantes, quase a mesma população da cidade de Curitiba, que hoje é de 1 milhão 773 mil 718 habitantes (Censo 2022, IBGE).

Segundo o IPEA (2015)<sup>2</sup>, aproximadamente 20% da população do NUC se desloca para estudar ou trabalhar em outra cidade, fazendo uso intenso do transporte público para esse deslocamento. Ou seja, o serviço de transporte público metropolitano é utilizado por pelo menos 314 mil pessoas diariamente, o que nos dá a dimensão da importância desse serviço e da necessidade de fiscalização.

Na legislação que instituiu a COMEC<sup>3</sup>, Lei Estadual 6.517 de 1974, já era previsto, em seu art. 7º, como sua competência, coordenar os serviços comuns de interesse metropolitano. A legislação mais recente, que criou a AMEP, Lei 21.353/2023, 49 anos depois, manteve como finalidade básica da Agência a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum das Regiões Metropolitanas no âmbito do estado. Vê-se, portanto, que o intuito fundamental da instituição permanece o mesmo desde 1974.

Porém, em 2020, quando pela primeira vez o transporte público metropolitano, que é um dos serviços de interesse comum entre os municípios da RM de maior relevância socioeconômica, foi objeto de fiscalização deste Tribunal, observou-se graves falhas na coordenação intrarregional, que deveria ser a principal tarefa da COMEC desde a sua fundação.

A governança interfederativa foi assim definida pelo Estatuto das Metrôpoles, refletindo a continuidade do foco no interesse comum entre os municípios metropolitanos e a metrópole:

---

<sup>1</sup> Os municípios que compõem o **Núcleo Urbano Central (NUC)** são: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. Dados da AMEP: <https://www.amep.pr.gov.br/FAQ/Municipios-da-Regiao-Metropolitana-de-Curitiba>.

<sup>2</sup> IPEA. Governança Metropolitana no Brasil. 2015. p. 14. [https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/150909\\_relatorio\\_arranjos\\_igm\\_rm\\_curitiba.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150909_relatorio_arranjos_igm_rm_curitiba.pdf)

<sup>3</sup> Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – órgão existente até 2022, quando foi incorporado pela AMEP em 2023



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

IV - governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

Por esta razão, a 5ª Inspetoria propôs duas determinações com o objetivo de tornar os Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana, instâncias de deliberações e tomada de decisões de forma democrática entre todos os municípios, uma ferramenta funcional e eficaz da governança interfederativa:

**Determinação 1.1:** Propor, mediante projeto de lei, a adequação dos Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba, instituídos na Lei Estadual n.º 6.517/1974, ao imposto nos artigos 6º a 8º do Estatuto da Metrôpole – Lei Federal n.º 13.089/2015, sendo definidas regras e critérios suficientes e adequados à efetiva implementação e funcionamento do órgão, inclusive no que diz respeito ao serviço de transporte coletivo metropolitano de passageiros;

**Determinação 1.2:** Implementar e documentar o exercício dos Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba, devidamente instituídos e estruturados por lei, inclusive no que diz respeito às matérias pertinentes ao transporte coletivo metropolitano de passageiros.

A AMEP afirma que três acontecimentos mudaram o cenário dos achados e das determinações: a entrada em vigor da Lei 21.353/2023, que criou a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AMEP; a elaboração do Regulamento da AMEP, objeto do processo administrativo 19.900.844-7 (peça 68); e a elaboração da Lei de Governança da AMEP (peça 63).

Ocorre que para o objetivo das determinações propostas pela unidade técnica, a Lei 21.311/2022 é ainda mais relevante, uma vez que criou o Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (CTC) e o previu como órgão “colegiado de caráter consultivo, fiscalizador, normativo e deliberativo em questões relacionadas às ações de mobilidade urbana executadas pela AMEP” (art. 2º).

Considerando, ainda, que a referida lei revogou a Lei 6.517, que criara a COMEC em 1974, observa-se que o Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana incorporou as atribuições dos Conselhos Consultivo e Deliberativo previstos na lei da antiga COMEC. A principal diferença, contudo, é que o CTC adquiriu caráter temático específico para o transporte coletivo, ao passo que os Conselhos Deliberativo e Consultivo originalmente previstos na lei revogada tinham caráter geral para tratar de assuntos diversos de interesse comum da Região Metropolitana.

Neste sentido, ainda que a AMEP afirme que as alterações legislativas referentes à atuação do órgão tenham mudado o cenário dos achados, na realidade, as determinações se mantêm, com a adequação do texto, mas com o mesmo objetivo.

Em suas justificativas, com intuito de conseguir o arquivamento desta Representação, a AMEP menciona que foram abertos processos administrativos para tratar dos temas que se relacionam com as determinações exaradas pelo TCE.

Ocorre que a abertura de processos administrativos, ainda que seja uma etapa imprescindível para o processo decisório da Administração, não se confunde com a execução e a conclusão do objeto do processo.

Neste ponto, muito elucidativa a Instrução da 5º ICE (peça 74, p. 3-4), que analisou os processos administrativos juntados pela representada, bem como os demais documentos, concluindo que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. O CTC encontra-se sem representantes nomeados com mandatos válidos (processo administrativo n. 17.649.372-0 e processo administrativo n. 19.069.108-0);
2. O processo administrativo n. 19.900.844-7, cujo objeto é a elaboração do regulamento da AMEP, encontra-se para análise desde 25/07/2023, sem conclusão;
3. O processo administrativo n. 19.943.806-9, cujo objeto é a adequação das Regiões Metropolitanas do Paraná ao Estatuto da Metrópole, visando maior alcance do que aquele obtido através da Lei Estadual n.º 21.311/2022, encontra-se na AMEP para providências desde 30/06/2023, sem conclusão;
4. O Regimento Interno do CTC, cuja discussão remonta à 3ª Reunião Ordinária do Conselho, realizada em setembro de 2021, ainda não foi aprovado, mantendo em aberto questões como a imposição de pesos para os votos dos municípios integrantes da RMC, assunto discutido naquela reunião;
5. A não apresentação de atas de reuniões realizadas em janeiro, fevereiro e março de 2023 não permite conhecer o que foi deliberado;
6. A última ata publicada no site do CTC data de 2021, antes mesmo da publicação da Lei Estadual n.º 21.311/2022 que dotou o conselho de natureza deliberativa;
7. Não há comprovação da convocação de todos os municípios interessados para a reunião de 09/03/2023, conforme lista de presença apresentada à peça 60, que indica baixíssima participação dos municípios, inferior ao quórum mínimo previsto no art. 6º, §1º, da Lei 21.311/2022;

Dessa forma, correta a conclusão da Inspeção de que o CTC hoje cumpre apenas papel meramente formal. Nas palavras da unidade técnica:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselho não documenta seus atos; não promove a publicidade de suas atividades; passa longos períodos de completa inatividade; não comprova ter atuado nem mesmo em um processo essencial como o planejamento da concessão do STPP/RMC; não possui sequer Regimento Interno! Não se pode chegar a nenhuma outra conclusão senão o atesto de que o CTC/RMC não está efetivamente implementado.

Tendo em vista o processo administrativo nº 19.943.806-9, que tem por objeto a adequação das normas da AMEP ao Estatuto da Metrópole, considero pertinente a manutenção de determinação neste sentido até a conclusão do referido processo e o pleno cumprimento do mencionado estatuto.

Ainda, considerando as falhas no funcionamento do CTC por ausência de publicação de atas de reuniões, ausência de Regimento Interno, de comprovação de convocação de todos os municípios integrantes, de cumprimento de quórum e de mandatos válidos de representantes, concluo pela necessidade de manutenção de determinação também quanto a este ponto.

Considerando, por fim, a publicação da Lei 21.311/2022 que cria o Conselho do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba e revoga a Lei 6.517/1974, que instituiu os Conselhos Deliberativo e Consultivo, se faz necessário a adequação da redação do texto das determinações propostas pela 5ª Inspeção, a fim de estarem coerentes com o contexto atual das ações da AMEP.

### 3. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela procedência da Representação, com a expedição das seguintes DETERMINAÇÕES à AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ (AMEP), conforme fundamentado:

- a) Adequar todas as normas da AMEP ao Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015, incluindo o Regulamento da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AMEP e a Lei de Governança da AMEP, ambos em preparo, especialmente com relação aos arts. 6º a 8º que versam sobre governança interfederativa, no período de 6 (seis) meses.

b) Implementar e documentar o exercício do Conselho do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, para o efetivo cumprimento de suas competências e atribuições legais, nos termos da Lei 21.311/2022, no período de 6 (seis) meses.

Após, encaminhem-se os autos à CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno desta Corte.

**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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - Dar procedência a Representação, com a expedição das seguintes DETERMINAÇÕES à AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ (AMEP), conforme fundamentado:

a) Adequar todas as normas da AMEP ao Estatuto da Metrôpole – Lei Federal nº 13.089/2015, incluindo o Regulamento da AMEP e a Lei de Governança da AMEP, ambos em preparo, especialmente com relação aos arts. 6º a 8º que versam sobre governança interfederativa, no período de 6 (seis) meses.

b) Implementar e documentar o exercício do Conselho do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, para o efetivo cumprimento de suas competências e atribuições legais, nos termos da Lei 21.311/2022, no período de 6 (seis) meses.

II - após, encaminhar os autos à CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno desta Corte.





## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

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

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

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

**MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente