



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 572837/25
ASSUNTO: HOMOLOGAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES
ENTIDADE: AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ - AMEP
INTERESSADO: AGÊNCIA DE ASSUNTOS METROPOLITANOS DO PARANÁ - AMEP
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2717/25 - Tribunal Pleno

Ementa: Recomendações resultantes de Fiscalização realizada pela 5ª ICE. Avaliação da conformidade da fase interna da licitação para a concessão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba. Relatório de Fiscalização Demanda Inteira nº 311/2024. Homologação.

RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Homologação de Recomendações oriundas do Relatório de Fiscalização Demanda Inteira n.º 311/2024, da 5ª Inspeção de Controle Externo (peça n.º 3), encaminhado por meio do Ofício nº 56/2025 da 5ª ICE (peça n.º 2), resultante de Auditoria realizada com o objetivo de avaliar a conformidade da minuta do Edital de licitação para a concessão do serviço de transporte público de passageiros da região Metropolitana de Curitiba, em trâmite junto ao e-Protocolo n.º 20.331.668-2.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas sobre a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná - AMEP, no âmbito das competências e atribuições da 5ª ICE, fundamenta-se no artigo 75, inciso IV, da Constituição do Estado do Paraná; no(s) artigo(s) 1º, inciso VI, e 9º da Lei Complementar n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE/PR; assim como no artigo 157, incisos I e III, do Regimento Interno do TCE/PR.

O trabalho decorre do planejamento de fiscalização e das ações previstas no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2024/2025, no âmbito das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competências e atribuições da Equipe de Fiscalização designada pela Portaria n.º 156/2025 da Presidência do TCE/PR, e tem como motivação a competência desta Corte de fiscalizar os processos de concessões realizados pela Administração Pública estadual e municipal, compreendendo as concessões comuns de serviço público e as Parcerias Público-Privadas, estabelecida no artigo 1º da Resolução n.º 101/2023 deste Tribunal.

Consta do Relatório que, diante do caráter essencial do objeto a ser avaliado, qual seja, a prestação do serviço de transporte público de passageiros, o Plano Anual de Fiscalização de 2024/2025 previu a diretriz de fiscalização prioritária P82: Analisar o Edital do transporte da Região Metropolitana de Curitiba, no âmbito da AMEP.

Para atender o objetivo proposto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- Questão 01: O modelo de cálculo tarifário previsto expõe claramente o método adotado e os parâmetros de custos estabelecidos de forma consistente com o Estudo Técnico Preliminar?
- Questão 02: As características operacionais e premissas básicas do STPP/RMC foram definidas com base em critérios técnicos?
- Questão 03: O modelo econômico-financeiro está disciplinado adequadamente na minuta do Edital, incluindo a previsão e precificação dos elementos que compõem o cálculo tarifário, a previsão e gestão das receitas tarifárias e extra tarifárias e a definição de subsídios ao STPP/RMC?
- Questão 04: Os requisitos de habilitação exigidos no Edital encontram-se justificados tecnicamente?
- Questão 05: As exigências potencialmente restritivas, inscritas no Edital, encontram-se tecnicamente justificadas?
- Questão 06: O Edital observa as formalidades legais para minimizar a ocorrência de impropriedades na execução contratual?
- Questão 07: As cláusulas que regulam os procedimentos de reajuste e revisões contratuais estão adequadamente estabelecidas?
- Questão 08: O Edital observa as formalidades legais para minimizar a ocorrência de impropriedades no encerramento do contrato?
- Questão 09: Os indicadores de desempenho foram previstos de forma suficiente e adequada para que efetivamente apurem a qualidade do serviço prestado?
- Questão 10: Foram estabelecidos rotina e critérios para a realização das ações de fiscalização por parte do Poder Concedente?
- Questão 11: O sistema de penalidades contratuais é suficiente para propiciar a adequada fiscalização do contrato?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Questão 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?
- Questão 13: O Poder Concedente estará munido de informações, ferramentas e pessoal técnico qualificado necessários para uma gestão eficaz e eficiente dos dados do STPP/RMC?
- Questão 14: O Edital prevê a disponibilização de forma ampla e irrestrita, respeitando as imposições da LGPD, dos dados e informações acerca do transporte público aos usuários e demais interessados, cumprindo inclusive com o que determina o Estatuto da Pessoa com Deficiência?
- Questão 15: Houve deliberação formal, no âmbito das instâncias de governança interfederativa, sobre a formatação do projeto de concessão e as alternativas elencadas nos estudos técnicos que o subsidiaram?
- Questão 16: Há justificadas técnicas que fundamentem o modelo de operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica - SBE inscrito na minuta do Edital de concessão?

A presente fiscalização, realizada no período de abril a agosto de 2024, foi organizada em observância às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), adotadas por esta Corte de Contas por meio da Resolução n.º 76/2020.

Segundo indica o Relatório, foram empregados os seguintes procedimentos de auditoria: exame documental, circularização, indagação escrita, conferência do cálculo tarifário e revisão analítica.

As questões de fiscalização foram concebidas de forma a contemplar as seguintes linhas de investigação:

- a) Modelo Tarifário: avaliação da metodologia utilizada e dos elementos operacionais e de custo que compuseram o cálculo tarifário;
- b) Competitividade: avaliação das regras contidas no Edital, com potencial para restringir a competitividade do certame;
- c) Edital e Contrato: avaliação da legalidade das regras formais dispostas no instrumento convocatório e seus anexos;
- d) Indicadores de Desempenho: avaliação quanto à adequação e à efetividade na apuração da qualidade do serviço prestado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) Gestão da Informação: avaliação do grau de dependência tecnológica, das políticas de segurança da informação, da integridade de sistemas e da capacidade de gestão dos sistemas por parte do Poder Concedente;

f) Desenho Institucional: monitoramento das recomendações relativas à governança interfederativa do procedimento licitatório e sobre a escolha do modelo de contratação e gestão do SBE.

Com o preenchimento e a análise dos papéis de trabalho, elaborou-se a matriz de achados preliminar, encaminhada à Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP por meio do Sistema Integra, para possibilitar a manifestação por parte do gestor.

Concluídos os trabalhos, foram consolidados 37 (trinta e sete) achados, detalhados a seguir, com a indicação das Recomendações propostas:

	Recomendação 1.1: Alterar a minuta de Edital e seus anexos de forma a utilizar método de cálculo para determinação da tarifa de remuneração técnica que reflita as reais condições de operação do serviço a ser concedido e garanta modicidade tarifária, não acarretando a oneração desproporcional de nenhuma das partes envolvidas, usuário, operador ou poder público. Recomendação 1.2: Na hipótese de se adotar método híbrido que resulte em tarifa módica, revisar as regras dos Anexos III e IV da minuta do Edital que tratam dos reajustes e revisões de forma que fique claro que a aplicação dos índices incidirá sobre a tarifa de remuneração técnica calculada pelo método de custo.
	Recomendação 2.1: Estabelecer o prazo da concessão conforme as premissas dos estudos técnicos elaborados, com a devida justificativa técnica das escolhas realizadas pelo Poder Concedente.
	Recomendação 3.1: Realizar, em futuras atualizações do planejamento do sistema ou em revisões contratuais, novas pesquisas de campo (Origem-Destino e Embarque-Desembarque), com base em metodologia robusta e dados atualizados, a fim de assegurar a representatividade e a confiabilidade da projeção de demanda e do dimensionamento da frota e visando ao melhor atendimento ao usuário. Recomendação 3.2: Realizar estudo técnico atualizado, formal e metodologicamente estruturado, incorporando-o ao ETP, com vistas à readequação do nível de serviço previsto na minuta do edital, abrangendo linhas, itinerários, horários e dimensionamento da frota, com base em critérios operacionais, demanda atualizada e padrões técnicos mínimos. Recomendação 3.3: Compatibilizar as informações relativas à frota constantes dos Anexos I (Informações Operacionais) e IV (Cálculo Tarifário) da minuta do edital, eliminando divergências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	quantitativas e garantindo a coerência entre os documentos.
	Recomendação 4.1: Delimitar no item 16.12 e seus subitens da minuta do Edital, com objetividade e clareza, os coeficientes e índices econômicos a serem obedecidos quando do julgamento da qualificação econômico-financeira.
	Recomendação 4.2: Justificar tecnicamente, no Estudo Técnico Preliminar, os requisitos de habilitação econômico-financeira relativos ao percentual mínimo de capital social e/ou patrimônio líquido exigidos, discriminando os motivos e as razões para a delimitação correlata.
	Recomendação 5.1: Excluir as regras inscritas nos itens 2.5 e 3.3 do Apêndice V, as quais prescrevem que as garagens devem ser localizadas no perímetro da concessão, ou justificá-las tecnicamente com base no Estudo Técnico Preliminar, caso possível.
	Recomendação 6.1: Propor a revogação do Decreto Estadual n.º 2009/2015 previamente à celebração do contrato de concessão ou propor a sua modificação de modo que o Regulamento não contenha cláusulas que, por lei, devam constar obrigatória e expressamente do contrato de concessão.
	Recomendação 6.2: Incluir na minuta do contrato anexo ao Edital da concessão as regras de natureza contratual – hoje contidas no Decreto Estadual n.º 2009/2015 – que, por força de lei ou a juízo do Poder Concedente, devam disciplinar a execução do contrato da concessão.
	Recomendação 7.1: Disciplinar, na minuta do Edital e seus anexos, que as disposições concernentes às convenções coletivas de trabalho somente impactarão as tarifas, nos procedimentos de reajuste anual, no que diz respeito à recomposição das perdas inflacionárias.
	Recomendação 7.2: Abster-se, na minuta do Edital e seus anexos, de prever a atualização da frota e da quilometragem nos procedimentos de reajuste anual, balizando adequadamente a matriz de riscos do contrato.
	Recomendação 7.3: Delimitar com clareza, no texto da minuta do Edital e seus anexos, que a data-base do primeiro reajuste anual terá por referência a data dos orçamentos estimados e não a data de apresentação das propostas.
	Recomendação 7.4: Incluir, nos procedimentos de reajuste anual definidos na minuta do Edital e seus anexos, a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas, em conformidade ao disposto na Lei Federal n.º 12.587/2012.
	Recomendação 7.5: Adotar, na minuta do Edital e seus anexos, fórmula paramétrica para a realização do reajustamento anual dos preços, selecionando os custos relevantes do contrato e atribuindo-lhes pesos para a obtenção do índice de reajuste.
	Recomendação 8.1: Incorporar, nos procedimentos de revisão ordinária definidos na minuta do Edital e seus anexos, o compartilhamento dos ganhos de eficiência e produtividade, em conformidade à Lei Federal n.º 12.587/2012.
	Recomendação 9.1: Justificar tecnicamente, no Estudo Técnico Preliminar, a delimitação – ou a ausência de delimitação – dos bens considerados reversíveis, discriminando-os na minuta do contrato, em sendo o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	Recomendação 9.2: Delimitar precisamente, na minuta do contrato, os momentos em que os bens reversíveis poderão ser excluídos ou incluídos na relação contratual, a exemplo das revisões ordinárias.
	Recomendação 10.1: Reavaliar o indicador de desempenho IO (Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores), substituindo-o ou alterando seu fator de cálculo por variável(is) mais objetiva(s) e menos sensível(is) a fatores externos, detalhando a metodologia de cálculo, a fonte de dados, o responsável por fornecer as informações e estipulando metas alcançáveis, desafiadoras e fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark, adequando o ETP e Anexo V da minuta do contrato. Recomendação 10.2: Em relação ao indicador IA (Ocorrência de Acidentes/Incidentes), especificar no ETP e no Anexo V da minuta do contrato a unidade temporal a ser utilizada no cálculo do componente ATOT (ex.: média diária) e estabelecer qual será a fonte oficial dos dados, bem como o responsável pela coleta, consolidação e disponibilização dessas informações. Recomendação 10.3: Incluir regra específica no ETP e no Anexo V da minuta do contrato que defina como proceder nos meses em que não houver dados geradores para o cálculo dos indicadores VP (Reprovação da Frota em Vistorias Programadas), IO (Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores) e IS (Pesquisa de Satisfação do Usuário). Recomendação 10.4: Para os indicadores IF (Falhas de Veículos em Operação), IC (Cumprimento das Viagens Programadas), VP (Reprovação da Frota em Vistorias Programadas) e IA (Ocorrência de Acidentes/Incidentes), substituir, no ETP e no Anexo V da minuta do contrato, o critério de pior desempenho histórico para, pelo menos, a média dos desempenhos históricos recentes como parâmetro inicial das metas. Recomendação 10.5: Corrigir, no ETP e no Anexo V da minuta do contrato, a forma de apresentação das metas dos indicadores IC (Cumprimento das Viagens Programadas), VP (Reprovação da Frota em Vistorias Programadas) e IA (Ocorrência de Acidentes/Incidentes), deixando explícito que os valores são expressos em percentuais (%).
	Recomendação 11.1: Caracterizar com clareza, na minuta do Edital e seus anexos – especialmente na minuta dos contratos e nos Anexos III, V e VI – a função meramente acessória do verificador independente, pontuando que as funções precípuas de elaboração dos cálculos de remuneração, de aferição dos indicadores de desempenho e de validação de parâmetros de consumo compete ao próprio Poder Concedente, com auxílio do verificador, caso necessário. Recomendação 11.2: Disciplinar, no Anexo VI – Diretrizes para a contratação e atuação do verificador independente, como os usuários, representados por associações, poderão contestar as análises apresentadas pelo verificador dentro de prazo preestabelecido.
	Recomendação 12.1: Estruturar a AMEP e capacitar o seu corpo técnico de modo a torná-la apta a exercer efetivamente as ações de fiscalização da execução da concessão do STPP/RMC. Recomendação 12.2: Instituir planos, programas, cronogramas ou outros documentos objetivando a estruturação da AMEP e a capacitação de seu corpo técnico com vistas à realização da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	fiscalização da execução da concessão do STPP/RMC. Tais instrumentos devem delimitar com clareza os objetivos e o decurso de tempo de cada uma das etapas necessárias à consecução do objetivo almejado.
	Recomendação 13.1: Disciplinar expressamente na minuta do contrato de concessão as penalidades para fins de sancionar a inexecução parcial ou total do contrato, a mora, o comportamento fraudulento, dentre outras hipóteses, observando a dosimetria, a razoabilidade e a proporcionalidade das penas, deixando de fazer remissão a instrumentos estranhos ao Edital e/ou ao contrato de concessão.
	Recomendação 14.1: Convocar reunião do Conselho de Transporte Coletivo da RMC para que Estado e Municípios deliberem formalmente a respeito do projeto de concessão sugerido pela AMEP, aprovando-o ou desaprovando-o expressamente nos termos do Regimento Interno do Conselho, levando em consideração, para tanto, as diferentes alternativas elencadas nos estudos técnicos elaborados pela FEPESE e pela FIPE.
	Recomendação 15.1: Caso o projeto de concessão proposto seja aprovado no âmbito do Conselho de Transporte Coletivo da RMC, coordenar o processo de transição das linhas intramunicipais hoje operadas pela AMEP, fornecendo aos municípios prazo de transição verossímil e tecnicamente justificável, informações fidedignas, comunicação adequada e apoio operacional, de modo a preservar, com qualidade e eficiência, a integração das linhas intramunicipais em questão quando do início da operação do novo STPP/RMC.
	Recomendação 15.2: Caso o projeto de concessão proposto não seja aprovado no âmbito do Conselho de Transporte Coletivo da RMC, desenvolver ações com vistas a promover a integração dos sistemas de transporte intermunicipal e dos intramunicipais no âmbito da RMC, de modo a priorizar projetos estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.
	Recomendação 16.1: Elaborar o plano de implementação das medidas mitigadoras dos riscos 1 e 2 constantes da matriz de riscos relativa à operação do SBE, incluindo-o no Estudo Técnico Preliminar.
	Recomendação 16.2: Executar o plano de implementação das medidas mitigadoras dos riscos 1 e 2 constantes da matriz de riscos relativa à operação do SBE, de modo que o Poder Concedente seja capaz de fiscalizar efetivamente, desde o início da execução contratual, a operação do sistema de bilhetagem eletrônica.
	Recomendação 17.1: Apresentar, no Estudo Técnico Preliminar, o detalhamento dos custos relacionados à operação do sistema de bilhetagem, balizado por meio de fontes confiáveis (orçando no mercado ou justificando a impossibilidade de fazê-lo) e adequadas à extensão e aos requisitos do serviço que se pretende conceder.
	Recomendação 18.1: Definir com clareza e objetividade, na minuta do Edital e seus anexos, os critérios que disciplinam a apresentação dos atestados que visam comprovar a qualificação técnica das empresas fornecedoras do SBE, estabelecendo requisitos mínimos de funcionalidades, parâmetros de desempenho e conteúdo obrigatório, assegurando transparência, equidade e efetividade no processo de contratação da solução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	tecnológica.
	Recomendação 18.2: Definir com clareza e objetividade, na minuta do Edital e seus anexos, como o Poder Concedente sancionará a Operadora do SBE em caso de falhas ocorridas na operação do SBE, disciplinando os atos que poderão ensejar as sanções e as respectivas penalidades, graduação e forma de incidência.
	Recomendação 19.1: Atualizar, na minuta do edital e seus anexos, todos os valores precificados para o cálculo tarifário e que integram os estudos de viabilidade econômico-financeira, procedendo novas cotações nos casos necessários, e, adequar os cálculos ao horizonte temporal do prazo contratual estipulado para a concessão, quando a formação de custo assim exigir.
	Recomendação 19.2: Revisar o Anexo IV da minuta do edital cotejando-o com os seus Apêndices e demais documentos correlatos, de forma que os elementos de custos não apresentem valores, parâmetros, premissas ou fonte de informações conflitantes nos diferentes documentos e que tais documentos não apresentem menção a elemento de custo que não faça parte do cálculo tarifário.
	Recomendação 19.3: Incluir no cálculo tarifário constante na minuta do edital e seus anexos o elemento de custo referente ao IPVA dos veículos de apoio, fazendo referência no Anexo IV.
	Recomendação 19.4: Substituir, na minuta do edital e seus anexos, a referência ao ISS para o ICMS, referenciando a legislação correlata, tanto no Anexo IV e seus Apêndices como nos Anexos XI.a ao XI.d.
	Recomendação 19.5: Proceder à adequação das proporções utilizadas no cálculo tarifário e nos estudos de viabilidade econômico-financeira dos lotes, constantes na minuta do edital e seus anexos, de forma que o INSS seja previsto na folha de pagamento e sobre a receita bruta nas proporções previstas pela Lei Federal nº 14.973/2024.
	Recomendação 19.6: Proceder à adequação da forma de cálculo da taxa de regulação no cálculo tarifário constante na minuta do edital e seus anexos a fim de observar a alteração legislativa ocorrida no inciso II do § 5º do Art. 54 da Lei Complementar nº 222/2020.
	Recomendação 19.7: Abster-se de apresentar valores parciais no Anexo IV quando os elementos de custo apresentarem valores diferentes em cada lote e para cada função, como é o caso dos encargos sociais, fazendo referência aos valores constantes nos Apêndices.
	Recomendação 20.1: Utilizar, no cálculo tarifário constante na minuta do edital e seus anexos, coeficientes de depreciação e de remuneração dos veículos que sejam resultados da real composição da frota, levando-se em conta a idade, o tipo de veículo, a vida útil e o valor residual, em detrimento da utilização de coeficientes médios.
	Recomendação 20.2: Incluir no Anexo IV e Anexo III da minuta do edital as informações completas sobre os veículos de apoio, contendo, principalmente: a quantidade por tipo de veículo; o coeficiente de depreciação e de remuneração, referenciando a forma de cálculo destes coeficientes; e a definição de como e quando será feita a correção/atualização do elemento de custo remuneração dos veículos de apoio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	Recomendação 20.3: Incluir no Anexo IV e Anexo III da minuta do edital a definição de como e quando será feita a correção/atualização dos valores de investimento em equipamentos e mobiliário de garagem para cálculo da depreciação e remuneração, e, ajustar a fonte de informação constante nos Apêndices do Anexo IV, uma vez que não resultaram de pesquisas de mercado.
	Recomendação 20.4: Revisar e melhorar as pesquisas de mercado referentes aos contratos com Verificador Independente existentes na minuta do edital e seus anexos, considerando, principalmente, se as atribuições exigidas no projeto a ser licitado se assemelham com as dos contratos pesquisados, de forma que o valor estimado para este elemento de custo, no cálculo tarifário, seja coerente com o praticado no mercado.
	Recomendação 20.5: Demonstrar tecnicamente a razoabilidade da escolha pela utilização do “fator R” em detrimento da “remuneração pelos serviços prestados” na composição da tarifa de remuneração técnica constante na minuta do edital e seus anexos, e, caso a minuta do instrumento convocatório siga da forma apresentada, deixar claro nos documentos editalícios que o elemento de custo remuneração pelos serviços prestados não poderá ter sua alíquota de 0% modificada ao longo da execução do contrato.
	Recomendação 21.1: Adequar a minuta do edital e seus anexos a fim de que se extingam as referências à Portaria AMEP nº 12/2023, incorporando-se no texto do instrumento convocatório aquilo que se entender pertinente ao regramento das receitas provenientes de publicidade, observando a impossibilidade de destinar recursos extras para investimentos no STPP/RMC e para a operadora de SBE.
	Recomendação 21.2: Revogar ou adequar, previamente à celebração do contrato, a Portaria AMEP nº 12/2023, de forma a suprimir ou compatibilizar suas disposições com aquelas previstas no contrato a ser firmado.
	Recomendação 21.3: Definir na minuta do edital e seus anexos o prazo que a operadora de SBE terá para repassar ao Poder Concedente os valores arrecadados com a venda de créditos aos usuários do STPP/RMC (R2), sugerindo-se que este seja feito no primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos valores, conforme recomendado no relatório da auditoria produto do Contrato n.º 11/2023 da Amep.
	Recomendação 22.1: Estruturar a área responsável pela fiscalização financeira dos contratos de concessão da AMEP com a finalidade de melhorar a capacidade estrutural e técnica do Poder Concedente, de forma que se torne capaz de efetivamente gerir as receitas tarifária e extra tarifárias do STPP/RMC desde o início da execução contratual.
	Recomendação 23.1: Reavaliar o coeficiente de remuneração de desempenho proposto na minuta do edital e seus anexos para que este tenha a magnitude suficiente de refletir corretamente os critérios de produtividade e eficiência do STPP/RMC, de forma que o pagamento de subsídios aconteça com a adequada observância destes critérios.
	Recomendação 24.1: Na ausência de previsão legal, excluir a previsão da verba de gestão da minuta do edital e seus anexos, providenciando as devidas correções no cálculo tarifário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	Recomendação 25.1: Instituir, previamente à publicação do edital, a Política de Segurança da Informação como documento mestre, da qual todas as demais políticas, planos e programas deverão derivar de forma clara e subordinada, adotando como base as normas e padrões estabelecidos internacionalmente.
	Recomendação 25.2: Substituir os múltiplos instrumentos que instituem diretrizes de segurança da informação, na minuta do edital e seus anexos, por uma estrutura unificada e hierárquica, liderada pela Política de Segurança da Informação, previamente definida, com base nas normas e padrões estabelecidos internacionalmente.
	Recomendação 25.3: Estender o alcance das políticas, programas, planos de segurança da informação e obrigações de sigilo a todos os dados envolvidos na operação da concessão do STPP/RMC (financeiros, operacionais e pessoais), não restringido somente a dados pessoais.
	Recomendação 25.4: Referenciar ou incluir, na minuta do edital e seus anexos, os documentos de governança de dados e segurança (políticas, programas e planos) em um local de destaque e hierarquicamente superior, como no ANEXO I – CADERNO DE ENCARGOS ou em um anexo específico de Governança e Requisitos Gerais.
	Recomendação 26.1: Incluir na minuta do edital e seus anexos a exigência de que os planos de resiliência da concessão sejam elaborados e mantidos em conformidade com a estrutura e os princípios das normas técnicas ABNT NBR ISO/IEC 27035 e ABNT NBR ISO 22301, utilizando-se a nomenclatura padrão, conforme a seguir: a) Plano de Resposta a Incidentes (PRI): em conformidade com a ABNT NBR ISO/IEC 27035; b) Plano de Continuidade de Negócios (PCN): em conformidade com a ABNT NBR ISO 22301.
	Recomendação 27.1: Exigir na minuta do edital e seus anexos como critério obrigatório a realização de testes regulares de restauração das cópias de segurança e a utilização de criptografia para todas as cópias, em trânsito e em repouso.
	Recomendação 27.2: Incluir na minuta do edital e seus anexos a obrigatoriedade de a Operadora do Sistema elaborar e manter uma "Política de Cópias de Segurança" formal, a ser aprovada pelo Poder Concedente. A minuta do edital deve especificar que esta política contemple, no mínimo: a) A adesão à regra 3-2-1; b) A obrigatoriedade da realização de testes periódicos e documentados de restauração; c) A exigência de criptografia forte para todas as cópias, em trânsito e em repouso; d) A definição clara do escopo, frequência e período de retenção das cópias de segurança.
	Recomendação 28.1: Incluir, de forma explícita e obrigatória na minuta do edital e seus anexos, requisitos técnicos mínimos para a implementação de mecanismos de criptografia para todos os dados sensíveis (pessoais, financeiros e operacionais), tanto em trânsito (durante a comunicação entre veículos, validadores e a central) quanto em repouso (nos bancos de dados e, crucialmente, nas mídias de backup), devendo ser utilizados algoritmos fortes e padrões de mercado consolidados.
	Recomendação 28.2: Incluir, de forma explícita e obrigatória na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	minuta do edital e seus anexos, requisitos técnicos mínimos para a implementação de autenticação para todo e qualquer acesso administrativo e, preferencialmente, Autenticação Multifator (MFA) para acessos com privilégios elevados aos sistemas. Adicionalmente, deve prever mecanismos seguros para a autenticação mútua entre sistemas e dispositivos. Recomendação 28.3: Incluir, de forma explícita e obrigatória na minuta do edital e seus anexos, requisitos técnicos mínimos para a implementação de registros de logs detalhados, centralizados e protegidos contra alteração, para todos os eventos significativos dos sistemas, indicando o devido tempo de guarda destas informações.
	Recomendação 29.1: Definir e especificar claramente na minuta do edital e seus anexos, especialmente no Estudo Técnico Preliminar, os meios que serão utilizados para a detecção proativa de fraudes e a verificação de inconsistências, detalhando, de forma explícita e inequívoca, a solução a ser adotada, seja ela: a) A exigência de que a Operadora do Sistema forneça um Módulo Analítico de Detecção de Fraudes, com as regras de negócio, os relatórios e os alertas mínimos previamente especificados no edital; ou b) O detalhamento da estrutura própria que o Poder Concedente utilizará para realizar a análise, incluindo a obrigação da Operadora do Sistema em fornecer os meios de integração tecnológica para viabilizar tal fiscalização externa.
	Recomendação 30.1: Revisar a cláusula 10.1.1.1 da minuta contratual, de modo a especificar, de forma inequívoca, que a exigência de conformidade com a norma ABNT NBR ISO/IEC 27001 deve abranger a totalidade dos sistemas e infraestrutura de Data Center que suportam a operação, e não apenas os sistemas isoladamente. Recomendação 30.2: Promover a revisão da cláusula de sigilo, constante no item 1.3.3. xxiv do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, aplicável à Operadora do Sistema e demais contratados, devendo a nova redação ampliar, de forma explícita e inequívoca, o escopo da obrigação de sigilo para abranger toda e qualquer informação ou dado produzido, coletado, processado ou armazenado no âmbito da execução do contrato, incluindo, mas não se limitando a: a) Dados pessoais de todos os usuários do sistema; b) Dados transacionais de bilhetagem; e c) Dados financeiros e de arrecadação do sistema. Recomendação 30.3: Corrigir a referência equivocada à norma ABNT NBR ISO/IEC 23001 no item 4.1.ii.a.2 do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM.
	Recomendação 31.1: Incluir na minuta do edital e seus anexos cláusulas mandatórias que exijam que a arquitetura da solução tecnológica seja escalável, para suportar o crescimento de longo prazo, a incorporação de novas tecnologias e a resiliência em eventos de alta demanda.
	Recomendação 32.1: Definir o ambiente tecnológico necessário ao uso de <i>Business Intelligence</i> (BI) e capacitar o seu corpo técnico, de modo a estar apta a utilizar a ferramenta de BI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	Recomendação 33.1: Definir e documentar no edital e seus anexos uma arquitetura de tecnologia da informação (TI) única e coesa, estabelecendo uma hierarquia clara entre o sistema principal (seja ele denominado APTS ou outro termo padronizado) e todos os seus subsistemas, módulos e componentes.
	Recomendação 33.2: Revisar todos os documentos da licitação para unificar a terminologia utilizada, de modo que o sistema principal e seus componentes tenham a mesma denominação em todos os anexos, incluindo os de cálculo tarifário e caderno de encargos.
	Recomendação 33.3: Definir no edital e todos os seus anexos as especificações técnicas precisas e obrigatórias dos sistemas e infraestrutura tecnológica, de modo que o objeto do contrato seja claro e não dê margem a múltiplas interpretações, adequando o ANEXO I – APÊNDICE III – ATPS.
	Recomendação 34.1: Definir com clareza e objetividade na minuta do edital e seus anexos de quem são as responsabilidades da disponibilização de informações operacionais aos usuários nos terminais e pontos de parada.
	Recomendação 34.2: Definir expressamente, na minuta do edital e seus anexos, a obrigatoriedade de disponibilização de informações operacionais aos usuários na parte interna dos ônibus, inclusive para as categorias COMUM, ARTICULADO PADRÃO e MICRO ESPECIAL, que atendam aos requisitos de acessibilidade.
	Recomendação 35.1: Definir expressamente na minuta do edital e seus anexos a obrigatoriedade de atendimento às exigências específicas de acessibilidade para todos os veículos, terminais, pontos de parada, plataformas digitais, ouvidorias e central de atendimento que integrarão o STPP/RMC.
	Recomendação 35.2: Incluir a Operadora do SBE na cláusula 13.1.vii da minuta contratual.
	Recomendação 36.1: Incluir na minuta do edital e seus anexos a obrigatoriedade de disponibilização dos dados de GPS, em tempo real, em formato aberto e de domínio público.
	Recomendação 37.1: Incluir no edital e seus anexos requisitos técnicos mínimos aplicáveis à implantação, operação e funcionamento das Ouvidorias e da Central de Atendimento ao Usuário.
	Recomendação 37.2: Estabelecer na minuta do edital e seus anexos critérios técnicos claros de integração operacional entre os canais de ouvidorias e a central de atendimento ao usuário.
	Recomendação 37.3: Prever indicadores específicos de avaliação da resolutividade e prazos de resposta das demandas encaminhadas aos canais de ouvidorias e à central de atendimento sob gestão das concessionárias e da operadora do SBE.

Na MATRIZ DE ACHADOS que integra o presente voto, se encontram os critérios utilizados, o número sequencial do achado constatado e sua descrição, a manifestação do gestor, a análise da equipe, bem como a proposta de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encaminhamento, devidamente fundamentada, para cada achado, dentre outras informações.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O presente processo visa dar atendimento ao disposto no art. 5º, inciso XLII¹, do Regimento Interno, incluído pela Resolução n.º 73/2019.

Durante os trabalhos de auditoria, ao proceder à análise da minuta do Edital de Concessão do STPP/RMC e dos anexos que compõem o instrumento convocatório, a equipe de fiscalização identificou 37 (trinta e sete) achados que revelaram contrariedade do projeto consolidado no documento frente ao interesse público e a muitos dos princípios que norteiam a realização de contratações públicas.

Foram pontuados no Relatório que:

- O projeto não distribui adequadamente os riscos da concessão, seja quantitativa, seja qualitativamente, uma vez que a maior parte dos riscos e os riscos mais relevantes são alocados ao Poder Concedente, que se coloca na condição de fiador da prestação do serviço;
- O projeto não contém instrumentos capazes de incentivar as concessionárias a buscarem a eficiência da operação, uma vez que o Poder Público garante o pagamento dos subsídios desatrelados de qualquer mecanismo que apure de modo relevante a eficiência e a qualidade dos serviços;
- O método de cálculo tarifário adotado para determinar a tarifa de remuneração técnica, valor de referência para as propostas dos licitantes, apresenta um viés de precificação voltado mais à maximização da remuneração do concessionário, apresentando elementos de custos precificados tendo por base premissas sem justificativa técnica e/ou de forma incompatível com o método de cálculo usualmente adotado pelo mercado;

¹ Art. 5º Compete ao Tribunal Pleno:

[...]

XLII - homologar as recomendações oriundas dos relatórios de auditoria e de inspeção das Inspetorias de Controle Externo e das Coordenadorias, conforme proposta do Presidente ou do Superintendente, nos termos do art. 267-A, § 2º, I;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Não há como se concluir que o projeto privilegie a modicidade tarifária, seja aos usuários, a quem compete arcar com a tarifa pública, seja ao Poder Concedente, que deve suportar a diferença entre a tarifa pública e a tarifa técnica por meio de subsídios governamentais;

- O prazo contratual é muito longo, sendo de 20 (vinte) anos prorrogáveis por mais 20 (vinte), totalizando 40 (quarenta) anos. Esse prazo extrapola o ciclo de vida útil dos ativos principais da concessão — os veículos — e desconsidera os resultados técnicos dos estudos de viabilidade contratados, que apontaram o prazo de 12 (doze) anos como mais eficiente e adequado;

- As instâncias de governança interfederativa, estatuídas no Estatuto da Metrópole e que tem por objetivo o compartilhamento do planejamento, da tomada de decisões e, por consequência, da responsabilidade inerente à gestão e à operação dos serviços de transporte metropolitano não foram adequadamente manejadas no curso do procedimento;

- Não se assegurou que o Poder Concedente possuirá efetiva capacidade de fiscalizar e controlar a execução da concessão, uma vez que não foi realizado o adequado gerenciamento dos riscos inerentes à opção pela contratação integrada do sistema de bilhetagem, a ser operado por uma associação ou sociedade formada pelas próprias concessionárias, a quem competirá ainda a contratação de outro ente, denominado fornecedora do sistema de bilhetagem;

- Quanto ao sistema de bilhetagem eletrônica, identificou-se que muitas das soluções que o compõem carecem de melhor definição, de modo a que se permita o julgamento objetivo quando da contratação do fornecedor do SBE e o efetivo controle por parte do Poder Concedente quando da execução do objeto, assegurando escolhas que melhor se perfectibilizem ao interesse público.

Diante dos tópicos destacados acima, a equipe considerou imperioso que a AMEP adote as medidas sugeridas, de modo a sanear as irregularidades encontradas no curso da fiscalização.

Sendo assim, foram propostas recomendações para que o gestor adote providências tempestivas destinadas a regularizar os achados confirmados, adotando-se as formalidades prescritas em lei, que permitam o julgamento objetivo quando da contratação do fornecedor do SBE e o efetivo controle por parte do Poder



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Concedente quando da execução do objeto, assegurando escolhas que melhor se perfectibilizem ao interesse público.

Após a apreciação do Tribunal Pleno, as recomendações serão encaminhadas à Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP, na pessoa de seu responsável:

Nome	CNPJ	Representante Legal	CPF
Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná - AMEP	07.820.337/0001-94	Gilson de Jesus dos Santos	***.542.429-**

No mais, a equipe de fiscalização sugere, também, o encaminhamento deste Relatório aos seguintes órgãos governamentais:

- i. Ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná;
- ii. Ao Chefe do Poder Executivo dos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba, quais sejam: Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná;
- iii. À Secretaria de Estado das Cidades – SECID;
- iv. À Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná – AGEPAR;
- v. À Procuradoria Geral do Estado – PGE;
- vi. À Controladoria Geral do Estado – CGE;
- vii. Ao Ministério Público do Estado do Paraná – MP/PR, nas figuras do Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA de Curitiba/PR e do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – GAEMA.

Diante do exposto, VOTO:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Pela homologação das Recomendações contidas no Relatório da 5ª Inspeção de Controle Externo ora apreciado;

II – Publicada a decisão, encaminhe-se os autos à Diretoria de Protocolo – DP, para efetuar a comunicação eletrônica aos jurisdicionados, nos termos do art. 267-B, do Regimento Interno;

III – Na sequência, à 5ª Inspeção de Controle Externo para atendimento ao § 6º² do artigo 267-A do Regimento Interno;

IV – Após, ao Gabinete da Presidência para expedição de ofícios ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná; à Controladoria-Geral do Estado – CGE; aos Chefes do Poder Executivo da Região Metropolitana de Curitiba; à Secretaria de Estado das Cidades – SECID; à Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná – AGEPAR; à Procuradoria Geral do Estado – PGE; e ao Ministério Público do Estado do Paraná – MP/PR, nas figuras do Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA de Curitiba/PR e do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – GAEMA, para ciência e providências que julgarem pertinentes.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de HOMOLOGAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES

ACORDAM

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

I. Homologar as Recomendações contidas no Relatório da 5ª Inspeção de Controle Externo ora apreciado (compiladas do quadro de achados que segue abaixo);

² Art. 267-A. Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019) (...)

§ 6º As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspeção de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. Publicada a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo – DP, para efetuar a comunicação eletrônica aos jurisdicionados, nos termos do art. 267-B, do Regimento Interno;

III. Na sequência, à 5ª Inspeção de Controle Externo para atendimento ao § 6º³ do artigo 267-A do Regimento Interno;

IV. Após, ao Gabinete da Presidência para expedição de ofícios ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná; à Controladoria-Geral do Estado – CGE; aos Chefes do Poder Executivo da Região Metropolitana de Curitiba; à Secretaria de Estado das Cidades – SECID; à Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná – AGEPAR; à Procuradoria Geral do Estado – PGE; e ao Ministério Público do Estado do Paraná – MP/PR, nas figuras do Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA de Curitiba/PR e do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – GAEMA, para ciência e providências que julgarem pertinentes.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI, e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Plenário Virtual, 25 de setembro de 2025 – Sessão Virtual nº 18.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

³ Art. 267-A. Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019) (...)

§ 6º As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspeção de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACHADOS

Achado 1

Questão de Auditoria 1: O modelo de cálculo tarifário previsto expõe claramente o método adotado e os parâmetros de custos estabelecidos de forma consistente com o Estudo Técnico Preliminar?

Achado 1
A adoção de método híbrido de cálculo tarifário atenta contra o princípio da modicidade tarifária.
Condição
Para a determinação da tarifa de remuneração técnica, conforme Anexo IV da minuta do Edital, foram utilizados dois métodos de cálculo distintos, o método de rateio de custos e o de fluxo de caixa livre do projeto, resultando na inclusão de um elemento estranho aos custos inerentes à prestação do serviço de transporte de passageiros por ônibus, denominado como “fator R”. Tal procedimento, na medida em que majorou a tarifa de remuneração técnica dos lotes entre 7% e 8%, fere o princípio da modicidade tarifária. Nos termos do inciso VIII do artigo 6º da Lei Federal nº 12.587/2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana, é preciso garantir a sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, porém, deve-se, também, buscar a modicidade tarifária de forma a assegurar a não oneração do usuário e do poder público, no caso do pagamento do subsídio. O Estudo Técnico Preliminar, Anexo XIV do Edital, em seu item 1.8.4 Cálculo Tarifário define o método utilizado: “Para mensuração da Tarifa de Remuneração Técnica utiliza-se metodologia de Cálculo Tarifário, o qual considera o rateio dos seguintes itens: custos operacionais, custos fixos, depreciação e remuneração de todos os investimentos esperados para um mês de operação - pelo total de quilômetro programado para este mês. A tarifa obtida representa o custo por quilômetro (R\$/km).” O Anexo IV – Cálculo Tarifário, em seu item 2, diz que o método utilizado para o cálculo do valor da tarifa de remuneração técnica, referência para a remuneração da concessionária, é dado em função dos custos e da quilometragem programada estipulados para o mês do projeto. Para muitos dos valores utilizados para determinação dos custos, o documento declara ter considerado os parâmetros e fatores constantes do manual “Custos dos Serviços de Transporte Público por Ônibus – Método de Cálculo” publicado pela Associação Nacional dos Transportes Públicos – ANTP em 2017. No entanto, diferente da ANTP, que utiliza as variáveis SELIC e IPCA para cálculo do coeficiente de remuneração do capital investido, considerando os veículos, as máquinas, instalações e equipamentos, o método apresentado na minuta do Edital e seus anexos utiliza o WACC (sigla em inglês para Weighted Average Capital Cost). O WACC corresponde a uma forma de medir o custo médio ponderado das fontes de capital que serão utilizados pela pessoa jurídica para financiar suas operações e resulta de uma ponderação entre o custo de capital próprio e de terceiro, considerando em seu cálculo o valor de mercado de cada um. Para tanto, utiliza-se de variáveis como taxa livre de risco, prêmio de risco, tributos sobre a renda, inflação, taxa de juros e a proporção entre capital próprio e de terceiros que será investido. De tal maneira, na medida em que a forma de remunerar o capital investido utilizada nos documentos analisados considera fatores econômicos e financeiros mais abrangentes, mostra-se adequada. Outra diferença encontrada entre o método proposto pela ANTP e o cálculo tarifário apresentado é que neste não foi incorporada aos custos a Remuneração pela Prestação do Serviço. De acordo com a ANTP, tal remuneração está ligada ao risco incorrido na atividade empresarial de prestação dos serviços, sugerindo, assim, a aplicação do coeficiente de 5,02% sobre o somatório do custo variável e do custo fixo, considerando que a prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros se enquadra em atividade de risco baixo – o que de todo o modo se entende necessário, uma vez que a prestação dos serviços correlatos apresenta necessidade de investimentos relativamente baixa. Observe-se que, no caso em tela, a prestação do serviço de transporte público de passageiros da RMC, conforme análise dos Anexos XI (a. ao d.) – Estudo de Viabilidade Econômico-financeira, apresenta a relação entre CAPEX e OPEX em torno de 14% (quatorze por cento) para todos os lotes, ou seja, os custos operacionais são muito superiores à necessidade de investimento. Esta característica dos dispêndios também pode ser vista como um indicativo de que o método de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

custo tarifário pode determinar a tarifa de remuneração técnica de forma satisfatória, não necessitando de complementação com o método de fluxo de caixa.

No entanto, alegando a necessidade de se incorporar o custo de oportunidade do investidor para verificar a viabilidade econômico-financeira, foi estruturado o Fluxo de Caixa Livre do Projeto. Utilizando-se o OPEX (custos operacionais) e fluxo de investimentos, o projeto apresentou valor presente líquido negativo, e, para zerar o valor presente, o fluxo de caixa resultou em tarifas de remuneração técnica maiores para cada lote do que a resultante do método de custos.

Para equalizar as diferenças tarifárias dos dois métodos utilizados, foi introduzido o denominado “fator R”. Este é resultado da relação entre a tarifa de remuneração técnica resultante do método fluxo de caixa sobre a tarifa resultante do método de custos. Tal fator majorou a tarifa de remuneração técnica dos lotes entre 7% e 8%, de forma que a taxa de retorno do fluxo de caixa se igualasse ao WACC.

Portanto, na prática, a tarifa de remuneração técnica, valor referencial para os licitantes fazerem suas propostas, foi determinada pelo método de fluxo de caixa. Porém, os reajustes e revisões serão feitos na tarifa técnica calculada pelo método de custos.

Conforme a resposta ao questionamento feito pelo Grupo de Trabalho Intersetorial do STPP/RMC, composto pela Superintendência-Geral de Governança de Serviços e Dados (SGSD), Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), Casa Civil e Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP), movimento 107, folhas 3831 e 3832, a tarifa de remuneração técnica (TRT_t) é definida pela seguinte fórmula:

$$TRT_t = TRT_{ct,t} \times (1 + R) \times (1 - D)$$

Tal fórmula demonstra que o “fator R” (R) e o Desconto (D) obtido na licitação serão fixos ao longo de todo o contrato, razão pela qual os índices de inflação e demais itens ajustados em reajustes e revisões deverão incidir sobre a Tarifa de Remuneração Técnica do ano t resultante da metodologia de cálculo tarifário por rateio dos custos ($TRT_{ct,t}$) antes do emprego do “fator R” e do Desconto licitatório.

No entanto, os itens 4.1 e 4.2 do Anexo IV, que tratam do reajuste e revisão, respectivamente, não apresentam a fórmula acima e nem deixam claro que os índices incidirão na tarifa de remuneração técnica calculada pelo método de custo, antes do “fator R”.

Por terem sido utilizados dois métodos para o cálculo tarifário, entende-se que se faz necessário deixar bem clara a forma de aplicação do reajuste e revisão, evitando, assim, interpretações dúbias.

Ademais, a forma de reajuste prevista no Edital proporciona o repasse integral da alteração dos custos incorridos na prestação do serviço à tarifa de remuneração, ocasionando desestímulo às empresas para melhorar sua produtividade e reduzir seus custos, uma vez que os custos incorridos serão integralmente cobertos pela tarifa de remuneração e a variação de frota e quilometragem serão corrigidos anualmente.

Para a atualização do coeficiente de remuneração do capital investido, conforme item 2.3.3.4.1.1 do Anexo IV, o WACC (Taxa de Desconto i) será aquele atualizado (não recalculado) a cada revisão tarifária levando-se em conta a taxa livre de risco (Tx_1) e a diferença inicialmente calculada entre o WACC e a taxa livre de risco (títulos do tesouro NTN-B com vencimento para 2045), conforme a seguinte fórmula:

$$\text{Taxa de Desconto}_i = Tx_1 + 2,90 \text{ p.p.}$$

Sobre a utilização de dois métodos para o cálculo tarifário e a utilização do “fator R”, o citado Grupo de Trabalho Intersetorial do STPP/RMC fez questionamentos, movimento 107, páginas 3830 a 3832 do protocolado, que foram respondidos pela equipe da consultoria contratada da seguinte forma, grifo nosso:

“A metodologia de Cálculo Tarifário mensura o valor da Tarifa de Remuneração Técnica pela divisão da soma dos custos operacionais, custos de capital, taxas e tributos; pela quilometragem programada. A vantagem desse método de cálculo reside em componentes auxiliarem a gestão do contrato e do sistema, sobretudo para fins de reajuste e revisão contratual. No entanto, essa metodologia não capta com perfeição toda dinâmica temporal prevista para o projeto.”

“Por sua vez, a metodologia de Fluxo de Caixa Livre define a tarifa como aquela capaz de igualar a rentabilidade esperada para o projeto (TIR) ao custo de capital do projeto (WACC). A vantagem dessa metodologia está no fato dela considerar com maior precisão toda dinâmica temporal esperada para o projeto.”

Diante do exposto, a equipe de fiscalização entendeu necessário fazer novos questionamentos ao Poder Concedente sobre a utilização de dois métodos diferentes para determinação da tarifa de remuneração técnica na minuta do Edital de licitação e seus anexos. As seguintes questões foram levantadas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) Na medida em que o fluxo de caixa captaria de forma mais completa a dinâmica temporal prevista no projeto, conforme justificativa exposta acima, por qual razão não o adotar como método de cálculo tarifário?
- b) Os reajustes e revisões serão feitos pelo método de custos, alterando a TRTct que, posteriormente, será majorada pelo mesmo “fator R” calculado inicialmente com os dados e as informações da data base definida no Edital. Diante disso, pressupõe-se que a dinâmica temporal prevista para o projeto capturada no fluxo de caixa (conforme justificativa dada ao Grupo de Trabalho Intersetorial), não se altera ao longo da execução do contrato?
- c) Considerando que essa dinâmica temporal se altere ao longo do contrato (20 anos podendo chegar aos 40 anos), afinal algo dinâmico se movimenta no tempo, o “fator R” não deveria ser alterado a fim de evitar que este se constitua em um fator de sobrepreço do custo por quilometro calculado?
- d) Considerando que a dinâmica não se altere, e levando-se em conta que o serviço a ser concedido não é intensivo em investimento, o método de custos não seria capaz de precificar satisfatoriamente o projeto por meio da forma de cálculo da remuneração do capital investido e da remuneração dos serviços prestados?

Analisando as respostas do Poder Concedente, conclui-se que, apesar da afirmação de que o objetivo do FCL foi apenas avaliar a viabilidade econômico-financeira do projeto, o que se verifica na prática é que este determinou a Tarifa de Remuneração Técnica que será a base para as propostas dos licitantes.

Ao alegar que eventuais alterações nas condições originalmente projetadas - como ajustes operacionais ou mudanças nos padrões de demanda - deverão ser tratados por meio dos mecanismos contratuais de reajuste e revisão, conforme previsto no contrato, novas dúvidas surgem: Ora, alterações nas condições originalmente projetadas não seria alteração na dinâmica temporal? Se estas serão tratadas por meio dos mecanismos contratuais de reajuste e revisão, conforme previsto no contrato, o que exatamente o fluxo de caixa livre do projeto agrega como método de precificação inicial?

O que se observa do projeto em tela é que a grande maioria dos investimentos é relacionado à frota, chegando a 99% (noventa e nove por cento) do total, e esta será revista anualmente a cada reajuste; a maioria dos custos, inclusive com pessoal, serão reajustados anualmente pela variação integral do Índice (convenção coletiva); os riscos operacionais serão suportados pelo concessionário somente até os reajustes anuais, conforme matriz de riscos. Desta forma, tendo em vista que o risco de demanda e de custos operacionais vão ser absorvidos pelo Poder Concedente, não foram apresentados efetivamente quais os elementos de custos que compõem essa dinâmica temporal e em que medida são “mais adequadamente” precificados pelo método de FCL que pelo método de custos.

Nesses termos, avalia-se que o FCL trata no tempo o OPEX e CAPEX, apropriando também no tempo fatos como os fluxos de receitas, as necessidades de financiamentos e investimentos, os juros, a tributação, entre outros. Porém, sendo a necessidade de investimento relativamente baixa, os impactos na tarifa da necessidade de financiamentos e consequentemente dos juros, por exemplo, seriam baixos. Da mesma forma, com os custos todos cobertos anualmente pelo Poder Concedente e com as regras de remuneração contemplando inclusive receitas diárias, os fluxos de receitas são favoráveis às concessionárias.

Ademais, foi verificado que não foi adicionado ao método de custo o elemento denominado remuneração pelos serviços prestados, optando-se pela adição do “fator R”, que resultou em tarifa maior. E, quando o Poder Concedente foi questionado sobre se a fixação do “fator R” por todo o contrato poderia se constituir em um fator de sobrepreço do custo por quilometro calculado, respondeu não existir expectativas de que isto aconteça. Ou seja, espera-se que não aconteça, mas não se pode garantir tecnicamente que não haverá sobrepreço ao longo da execução do contrato ou mesmo na precificação inicial do projeto. Assim, questiona-se, na prática, qual a vantagem técnica da utilização do “fator R” frente à remuneração dos serviços prestados?

Sem essas respostas e, tendo o Poder Concedente considerado o rateio de custos o método que facilita a operacionalização da tarifa, com foco na gestão e nos mecanismos de reajuste e revisão, não há justificativa técnica plausível que sustente a utilização do FCL, além do método de custo, para precificação inicial da tarifa de remuneração técnica.

Conclui-se, portanto que embora tanto o método de rateio de custos com base nos parâmetros da ANTP quanto o método de Fluxo de Caixa Livre (FCL), com a utilização do WACC como taxa de desconto, sejam técnicas reconhecidas no mercado para a definição da tarifa de remuneração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica, a adoção simultânea e combinada de ambos, conforme previsto na minuta do Edital, procedendo a escolha pelo maior valor resultante dentre os dois não se apresenta tecnicamente justificada.

O inciso VIII do Artigo 6º da Lei Federal nº 12.587/2012, assevera como sendo uma das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a "garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço." A introdução do "Fator R", derivado da comparação entre os dois métodos, majora a tarifa de remuneração técnica em até 8% (oito por cento), sugerindo um viés de precificação voltado mais à maximização da remuneração do concessionário, comprometendo o princípio da modicidade tarifária, diretriz destinada a assegurar a não oneração do usuário e do poder público, no caso do subsídio.

Portanto, a utilização de dois métodos de cálculo da tarifa técnica distintos com a inclusão de um elemento (fator R), estranho aos custos inerentes à prestação do serviço de transporte de passageiros por ônibus, pode se configurar em uma forma de sobrepreço ao valor de referência para a elaboração das propostas dos licitantes, razão pela qual o método utilizado para definição da tarifa de remuneração técnica não se mostra orientado à modicidade tarifária, na medida em que pode onerar indevidamente o poder público quando do pagamento dos subsídios.

Evidências

Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, folhas 4882 a 4893, mov. 134, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III, Apêndice I – Câmara de Compensação de Receitas, da Minuta do Contrato, folhas 4894 a 4905, mov. 135, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.a – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 1, da Minuta do Contrato, folhas 5030 a 5058, mov. 144, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.b – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 2, da Minuta do Contrato, folhas 5059 a 5085, mov. 145, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.c – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 3, da Minuta do Contrato, folhas 5086 a 5112, mov. 146, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.d – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 4, da Minuta do Contrato, folhas 5113 a 5135, mov. 147, e-protocolo nº 20.331.668-2;

Apêndices ao Anexo IV - Cálculo Tarifário dos Lotes 1 ao 4. Anexos 75 ao 78 do processo nº 20.331.668-2.

Relatório de Resposta aos Pareceres Emitidos pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba, folhas 3800 a 3838, mov. 107, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal nº 12.587/2012: Art. 6º. VIII; e Art. 8º V e VI.

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

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

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

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

Lei Federal nº 8.987/1995: Art. 18, IX.

Art.18. O Edital de licitação será elaborado pelo Poder Concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

Lei Federal nº 14.133/2021: Art. 5º.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022: Item 2.4.1.2, Pág. 89 e 90.

"Além da forma de remuneração, é necessário definir também o valor da tarifa e a forma de reajustá-la ao longo do tempo. A definição da tarifa costumeiramente é feita a partir de dois modelos principais: a chamada planilha GEIPOT; o fluxo de caixa descontado.

O primeiro modelo calcula o custo total da produção dos serviços, incluindo-se a remuneração da delegatária, decompondo o valor em custos variáveis e fixos, e realiza esse cálculo periodicamente para redefinir o valor da tarifa. O segundo método faz uma projeção dos valores de investimento, operação e manutenção do serviço, além das receitas, e desconta tais valores para a data de início da operação. A taxa de desconto equivale ao custo de capital, ou seja, a remuneração da delegatária. No primeiro caso a tarifa é definida a partir da divisão dos custos totais pela quantidade de passageiros, enquanto no segundo caso a tarifa é calculada de forma a zerar o valor presente do fluxo de caixa."

Possíveis efeitos

A inclusão de um elemento (fator R), estranho aos custos inerentes à prestação do serviço de transporte de passageiros por ônibus, pode se configurar em uma forma de sobrepreço à tarifa de remuneração técnica.

Comentários do gestor

"Dadas as interações com a Equipe de Fiscalização do TCE e reflexões consequentes dessas oportunidades, cabe esclarecer: A metodologia escolhida para o Edital em análise é a de rateio de custos tradicionalmente utilizada no setor (Modelo GEIPOT/ANTP), não se tratando de uma metodologia híbrida, em especial pela forma de atualização estabelecida (reajustes e revisões, considerando preços e quantidades).

Considerando a experiência acumulada por esta autarquia com a operação desses regramentos, os frequentes questionamentos sobre sua capacidade de representar a realidade operacional e os desafios oriundos dessa necessidade, de forma a cumprir o parágrafo 1º do art. 9º da Lei 12.587/2012, e ainda, em contrapartida, dada a necessidade de utilização de dados parametrizados no início e ao longo do contrato devida a assimetria de dados entre Poder Concedente e empresas operadoras, além do incentivo ao ganho de eficiência¹, optou-se por buscar metodologia de remuneração que atendesse requisitos classificados como essenciais por este Poder Público. Sendo eles:

- A modicidade tarifária, de forma a evitar que a variação das alíquotas de depreciação e valor residual dos veículos gerasse grandes saltos na tarifa de remuneração, em especial, quando da renovação dos veículos e;
- Remuneração justa pelo capital alocado no projeto, considerando o pacificado entendimento de que seria viável quando da taxa interna de retorno igual ao custo de capital calculado dada as condições macroeconômicas do período.

Para tanto, de forma a permitir que as alíquotas de depreciação e remuneração da frota permanecessem fixas no cálculo, foi estimado um coeficiente de majoração dos custos (Fator R) aproximando o custo de capital calculado de forma simplificada para o adequado, vide critério econômico estabelecido. Porém, das tratativas em decorrência da reunião realizada no TCE dia 22/07/2025, (com presença da AMEP, FIPE, AGEPAR e Equipe de Fiscalização da Corte de Contas), foram simulados novos cenários no intuito de atingir os citados objetivos e garantir maior transparência e eficiência, aquele cuja análise demonstrar melhor atendimento aos requisitos estipulados será considerado e devidamente justificado para a versão final do Edital.

Por fim, reforça-se: por mais que em alguns cenários a AMEP tenha considerado a rubrica denominada "Remuneração pelo Serviço (RPS)" e o TCE tenha feito um paralelo entre a sua utilização e o Fator R, seus conceitos e efeitos não podem ser confundidos. Enquanto o Manual da ANTP (2017) inclui esta alíquota como uma majoração dos custos a título de lucro para os operadores, depois de corretamente (conforme metodologia proposta) calculados os custos variáveis e fixos e, neste último, os custos de capital, o Fator R, assim como a solução que será utilizada na versão final, objetivam apenas corrigir o cálculo do custo de capital para o patamar adequado. Ou seja, caso a AMEP julgasse adequado conceitualmente a existência de uma alíquota de lucro para o serviço público essencial, ele seria incluído concomitantemente ao Fator R, ou a solução que será efetivada, portanto, tal custo não se encontra representado na atual proposta de cálculo tarifário e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

portanto, a tarifa de remuneração atual é menor do que em cenário com sua existência.”

¹ Já que, em contratos em que os parâmetros de preço e consumo não são atualizados com base no efetivamente realizado pelos operadores, proporciona um verdadeiro incentivo ao ganho de eficiência, já que, caso contrário, sabendo que se gastarem mais, receberão mais, os operadores podem até ser incentivados a isso.

Análise da equipe

Em resposta, o Poder Concedente alega não se tratar de método híbrido e sim de metodologia de rateio de custos. Alega, também, que os efeitos e conceitos do fator R e da remuneração dos serviços prestados não se confundem.

Porém, na reunião de alinhamento citada na manifestação, realizada no dia 22/07/2025, a FIPE explicou a utilização do fator R. Desta explicação foi possível inferir que a utilização do fator R seria a incorporação da remuneração pelos serviços prestados em uma alíquota diferente dos 5,02% sugeridos pela ANTP.

Explica-se:

Ao se utilizar o fluxo de caixa livre para determinar a tarifa de remuneração técnica e compará-la com a tarifa resultante do método de rateio de custo, esta última determinada sem a inclusão da remuneração pelos serviços prestados, tem-se o fator R.

A alíquota referente a remuneração pelos serviços prestados sugerida pela ANTP, nos termos da publicação de 2017, foi determinada por meio de uma abordagem metodológica própria para a avaliação do valor de remuneração de risco específica para projetos de mobilidade urbana, uma vez que a publicação, em seu Anexo XV, aponta limitações ao modelo CAPM:

“A abordagem convencional sobre o tema, baseada na associação entre o risco incorrido pela empresa e a remuneração de capital investido, apresenta severas limitações metodológicas, uma vez que tenta estabelecer a correspondência entre o capital empregado em um projeto de mobilidade urbana e um ativo negociado no mercado financeiro. Para além das limitações inerentes à aplicação da teoria ao próprio mercado financeiro, a transposição dessa teoria a projetos de infraestrutura destitui o resultado estimado de sentido prático, uma vez que os pilares fundamentais dessas teorias não se aplicam.

Essa questão torna-se mais complexa quando são avaliados projetos de baixa intensidade de capital. Para esses projetos, a operação é o elemento preponderante dos custos incorridos pela empresa contratada, a exemplo dos projetos de mobilidade urbana sobre pneus. Nesse contexto, a incidência de eventos de risco se dá sobre o total das receitas (ou dos custos) da empresa operadora, já que a parcela de remuneração de capital é proporcionalmente diminuta. Assim, para que fosse suficiente, a parcela de remuneração de risco como parte do custo de capital, deveria ser excessivamente elevada acima dos padrões estabelecidos a partir da teoria prevalecente em mercados de capitais.”

Portanto, ao entender que o custo de capital representa parcela pequena dos custos totais, necessitando de elevada parcela de remuneração para ser suficiente ao retorno esperado do projeto, optou-se pela incorporação da remuneração pelos serviços prestados, tendo em vista que os riscos também se estendem à operação do serviço e que os custos operacionais é o elemento preponderante do projeto.

No modelo da ANTP, os riscos foram identificados e avaliados segundo a abordagem de avaliar o risco de forma agregada, observando nos projetos passados a ocorrência de desvios entre os custos previstos e realizados, combinada com a abordagem de quantificação de riscos por eventos individualizados. Após, os impactos dos itens de risco (baixo, médio ou alto) foram determinados considerando o intervalo de confiança de 95%. Os resultados da aplicação do modelo de risco foram: Risco baixo - 5,02%; Risco médio - 7,31%; e Risco alto - 12,00%.

Segundo ANTP, o transporte de passageiros por ônibus é considerado risco baixo, portanto utiliza-se o percentual de 5,02% sobre os custos para remunerar o risco pela prestação dos serviços.

Por sua vez, nos documentos Editalícios analisados, e, conforme explicação dada na referida reunião e na manifestação do gestor, o que se fez na prática foi utilizar como método para determinar a remuneração do risco pela prestação dos serviços a comparação entre as tarifas resultantes da aplicação de dois métodos distintos. Ou seja, a alíquota de remuneração foi aquela capaz de igualar a tarifa resultante do método de rateio de custos à resultante do método de fluxo de caixa livre.

O quadro seguinte apresenta as tarifas calculadas tendo por data base outubro/2023 e as diferenças percentual entre elas.

Lote	Tarifa Método Custos R\$	Tarifa Fluxo de Caixa R\$	% Variação	% Variação em Relação aos 5,02%
------	--------------------------	---------------------------	------------	---------------------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lote 1	9,97	10,71	7,42%	2,40%
Lote 2	11,42	12,25	7,27%	2,25%
Lote 3	11,83	12,73	7,61%	2,59%
Lote 4	9,65	10,43	8,08%	3,06%

A tarifa de remuneração técnica representa o custo total por quilometro rodado/programado, logo, no método proposto está sendo adicionado mais de 7% a título de remuneração pelos serviços prestados que, pelo método da ANTP, equivaleria ao risco médio.

A última coluna do quadro acima apresenta o percentual a maior que está sendo incorporado na tarifa de remuneração técnica em comparação à utilização da alíquota de 5,02% sugerida pela ANTP para projetos de risco baixo.

Classificar o projeto em tela como de risco médio não tem correspondência técnica, uma vez que o mapa de risco analisado pela ANTP continha o risco de demanda e tal risco, no projeto analisado, é suportado pelo Poder Concedente, uma vez que a remuneração ao prestador será paga sobre o quilômetro rodado.

Os documentos Editalícios indicam que o fator R será fixo por todo o contrato, o que implica no seguinte: nos reajustes e nas revisões a tarifa será calculada pelo método de rateio de custos, e após, será multiplicado o respectivo fator R e o eventual desconto licitatório de cada lote.

A despeito de a equipe de fiscalização entender que a ANTP é um método considerado adequado para precificação do projeto em tela, a utilização do fluxo de caixa livre para determinação da remuneração pelo risco da prestação dos serviços tem fundamentos técnicos e racionais econômico-financeiros que não podem ser tecnicamente refutados.

No entanto, verifica-se que a diferença entre a tarifa de remuneração técnica resultante do método de rateio de custos e a do fluxo de caixa livre, apresentada nos documentos analisados, dá-se não somente pela ausência da remuneração pelos serviços prestados (utilização de alíquota de 0%) ou pela dinâmica temporal, mas, também, pela forma apresentada de cálculo da depreciação e remuneração da frota.

Conforme discorrido em item específico do Achado 20, a depreciação e a remuneração da frota foram calculadas com coeficientes médios e não pela real situação de cada veículo. O que causa remuneração menor que a devida no início do contrato (exigência de Euro VI) e na renovação da frota (exigência de veículos novos).

Por mais que seja alegado pelo Poder Concedente que este método está sendo utilizado atualmente e não encontrou resistência dos atuais operadores do STPP/RMC, não há regras nos documentos Editalícios que impeçam a alteração desta forma de cálculo ao longo da execução contratual. Da mesma forma, em relação a não utilização da remuneração pelos serviços prestados (alíquota 0%), não existem regras que assegurem que uma possível inclusão futura não ocorra. Mesmo porque, a existência de tais regras pareceria um tanto esdrúxulas, já que se trata de formação de custos amplamente utilizada no mercado e tecnicamente aceitáveis.

Desta forma, entende-se que a utilização do fator R pode futuramente se constituir em item de sobrepreço caso não sejam mantidas as premissas utilizadas para determinação de seu valor, especialmente no que concerne a:

- Remuneração pelos serviços prestados de 0% na planilha de custos;
- Depreciação da frota calculada pelo coeficiente resultante da média simples dos coeficientes relativos aos veículos de ano operacional 6 e 7 anos (7,5%);
- Remuneração da frota calculada pelo coeficiente referente à faixa de idade do veículo entre 6 e 7 anos (3,02%).

Diante de todo o exposto, entende-se não haver vantagens técnicas no método de determinação da tarifa de remuneração técnica utilizado no modelo econômico-financeiro analisado, uma vez a existência dos riscos apontados acima. Destaca-se, ainda, que o rateio de custos é o método indicado pela associação dos operadores de transporte público por ônibus (ANTP 2017).

De outra parte, em relação aos itens 4.1 e 4.2 do Anexo IV, que tratam do reajuste e revisão, respectivamente, estes não deixam claro que os índices incidirão na tarifa de remuneração técnica calculada pelo método de rateio de custos sem a utilização do percentual de remuneração dos serviços prestados.

Seria importante que o Anexo III - Remuneração, Reajuste e Revisão e o Anexo IV – Cálculo Tarifário apresentassem a fórmula constante no ETP, qual seja:

$$TRT_t = TRT_{ct,t} \times (1 + R) \times (1 - D)$$

Tal fórmula esclarece que o “fator R” e o Desconto obtido na licitação serão fixos ao logo de todo o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contrato. Assim, os índices de inflação e demais itens ajustados em reajustes e revisões, deverão incidir sobre a Tarifa de Remuneração Técnica do ano t resultante da metodologia de Cálculo Tarifário por custos ($TRT_{ct,t}$) antes do emprego do “Fator R” e Desconto licitatório. Sendo assim, confirma-se o achado, mantendo as propostas de providências a ele vinculadas.
Conclusão
Não Sanado
Providências
Recomendação 1.1: Alterar a minuta de Edital e seus anexos de forma a utilizar método de cálculo para determinação da tarifa de remuneração técnica que reflita as reais condições de operação do serviço a ser concedido e garanta modicidade tarifária, não acarretando a oneração desproporcional de nenhuma das partes envolvidas, usuário, operador ou poder público. Recomendação 1.2: Na hipótese de se adotar método híbrido que resulte em tarifa módica, revisar as regras dos Anexos III e IV da minuta do Edital que tratam dos reajustes e revisões de forma que fique claro que a aplicação dos índices incidirá sobre a tarifa de remuneração técnica calculada pelo método de custo.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 1.1 e 1.2 em determinação.
Benefícios Esperados
A tarifa de remuneração técnica será determinada de forma a refletir as reais condições de operação do serviço a ser concedido e a garantir modicidade tarifária, não acarretando a oneração desproporcional de nenhuma das partes envolvidas: usuário, operador ou poder público.

Achado 2

Questão de Auditoria 2: As características operacionais e premissas básicas do STPP/RMC foram definidas com base em critérios técnicos?

Achado 2
Prazo contratual da concessão excessivo e em desconformidade com as premissas do estudo técnico.
Condição
O prazo de 20 anos previsto na minuta do Edital de concessão do STPP/RMC não atende o artigo 18, IX, e § 1º, III e IX, da Lei Federal 14.133/2021, bem como os artigos 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987/1995, e art. 5º, IV, da Lei Federal nº 12.587/2012, uma vez que extrapola o ciclo de vida útil dos ativos principais da concessão — os veículos — e desconsidera os resultados técnicos dos estudos de viabilidade contratados, que apontaram o prazo de 12 anos como mais eficiente e adequado. A definição de prazo excessivo compromete os princípios de atualidade, eficiência e modicidade tarifária, além de contrariar a o artigo 29, XI, da Lei Federal nº 8.987/1995 e a Recomendação 4.2.3 do Relatório ATRICON/2022, ao dificultar a realização de novas licitações em prazos mais curtos, inibindo a contestabilidade, a entrada de novos operadores e a inovação tecnológica no setor. A análise dos documentos que fundamentam a licitação do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba (STPP/RMC) revelou que o prazo contratual de 20 anos estabelecido na minuta do Edital de concessão é excessivo, carecendo de justificativa técnica robusta e contrariando os próprios estudos que embasaram a modelagem do projeto. A decisão pelo prazo de duas décadas mostra-se inadequada à luz de evidências técnicas, econômicas, legais e de boas práticas de gestão contratual, além de apresentar potencial risco à eficiência e à governança da política pública. O item 5 da minuta do Edital prevê a vigência da concessão por 20 anos, prorrogável uma única vez. Tal definição, embora justificada genericamente no Estudo Técnico Preliminar como necessária à amortização dos investimentos e à atratividade do projeto, não encontra respaldo suficiente nos estudos técnico-econômicos realizados pela Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPESE) e posteriormente pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), contratadas para elaborar, respectivamente, o diagnóstico da rede e o modelo de concessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos estudos iniciais da FEPESE, o horizonte temporal adotado para a viabilidade econômico-financeira do projeto foi de 12 anos — prazo que se mostrava compatível com a vida útil dos ativos principais da concessão (veículos), que representam cerca de 99% do investimento total. A decisão de ampliar o prazo contratual para 20 anos foi tomada posteriormente, durante a fase conduzida pela FIPE, com base em simulações de 16 cenários que combinaram variações de idade dos veículos, vida útil da frota e duração do contrato. Os dados apresentados nesses cenários demonstram que o modelo de 12 anos com frota nova e vida útil média de seis anos apresentou os melhores indicadores de desempenho técnico, ocupando a primeira posição na hierarquia de avaliação elaborada pela FIPE. Já o cenário adotado no Edital (20 anos de duração, com idade de entrada para EURO VI e vida útil média de 6 anos) figurou apenas na sexta posição, sem que tenha sido apresentada uma justificativa técnica clara para essa escolha em detrimento do cenário mais eficiente.

Além disso, os estudos técnicos evidenciam que tanto o modelo de 12 anos quanto o de 20 anos são viáveis sob a ótica financeira, com diferenças tarifárias médias pouco significativas. Isso enfraquece o argumento de que a ampliação do prazo seria essencial à sustentabilidade do projeto. O modelo de cálculo tarifário adotado, que combina a metodologia ANTP com o fluxo de caixa livre, já incorpora integralmente a remuneração dos investimentos realizados, independentemente da extensão do contrato.

Cabe destacar que o argumento anteriormente utilizado para justificar um prazo mínimo de 20 anos — a previsão legal constante da Lei Complementar nº 153/2013 — perdeu validade com a promulgação da Lei Complementar nº 277/2025, que eliminou tal exigência, deixando de haver fundamento jurídico para o estabelecimento de prazos tão extensos por obrigação normativa.

Ainda, o prazo de 20 anos revela-se desalinhado com as melhores práticas nacionais e internacionais no setor de transporte coletivo urbano. Diagnósticos da Atricon e diversos estudos acadêmicos e técnicos citados (Rolim, Nash, Tukiainen, Hensher, entre outros) recomendam prazos significativamente mais curtos, variando entre 5 e 12 anos, a fim de preservar a contestabilidade do mercado, permitir rodadas periódicas de licitação, garantir a entrada de novos operadores e estimular a inovação e a eficiência. A extensão desnecessária dos prazos de concessão pode gerar efeitos deletérios sobre a governança do sistema, como a rigidez contratual, dificuldade de readaptação às inovações tecnológicas, desincentivo à performance dos operadores e aumento da dependência do Estado em relação a um único prestador por período demasiadamente longo.

Em suma, a definição do prazo de 20 anos para a concessão do STPP/RMC não se fundamenta em justificativas técnicas suficientes, ignora os resultados dos estudos contratados para orientar a modelagem, contradiz a vida útil dos ativos centrais da concessão e desconsidera as melhores práticas regulatórias. Ao optar por esse prazo, o Poder Concedente compromete a flexibilidade e a eficiência futura do sistema, em desacordo com os princípios da economicidade, eficiência e interesse público. Faz-se necessária, portanto, a reavaliação da duração contratual com base nas evidências técnicas apresentadas, priorizando o prazo de 12 anos originalmente validado pela FEPESE e FIPE.

Evidências

Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo nº 20.331.668-2.

Estudos e Pesquisas Objetivando a Atualização do Cálculo Tarifário, A Modelagem Econômico-Financeira e o Estabelecimento de Cenários para a Outorga do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Curitiba/PR – Produto 3: Estudo para identificação dos possíveis cenários para a licitação do sistema de transporte coletivo metropolitano de Curitiba (FEPESE, 04/2023), folhas 9 a 172, mov. 4, protocolo nº 20.348.559-0.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Critérios

Lei Federal nº 8.987/1995 – Lei de Concessões: Art. 6º, § 1º, art. 29, XI.

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

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

Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente:

XI - incentivar a competitividade; e

Lei Federal nº 12.587/2012 – Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 5º, IV.

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

Lei Federal nº 14.133/2021 – Lei de Licitações: Art. 18, § 1º, VIII; e Art. 47, II.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022, item 4. RECOMENDAÇÕES AO PODER PÚBLICO DE TODAS AS ESFERAS: Recomendação 4.2.3

4.2.3. Fixar nos editais para delegação de serviços, após a adequada realização de estudos de viabilidade técnico e econômica, prazos contratuais (prazos iniciais acrescidos de eventuais prorrogações) curtos o suficiente de forma que novas rodadas licitatórias se sucedam a fim de se procurar garantir a contestabilidade e, em decorrência, a competitividade. (Definir os prazos contratuais para equivalerem ao ciclo ótimo de utilização de ativos veiculares.) (item 2.2.2.);

Possíveis efeitos

- 1 – Possível comprometimento da economicidade, eficiência e governança do contrato de concessão.
- 2 – Redução da capacidade do Estado de revisar, atualizar ou relançar a concessão com base em mudanças tecnológicas, operacionais ou de interesse público ao longo de duas décadas.
- 3 – Potencial perda de contestabilidade do mercado e redução da competitividade futura.
- 4 – Risco de amortização de investimentos além do ciclo de vida dos ativos, gerando custos adicionais ao sistema.

Comentários do gestor

A primeira manifestação esclareceu que a determinação sobre o prazo da concessão seria tema de debate em reunião presencial agendada com o Tribunal de Contas.

Em segunda manifestação, foi argumentado que:

"Conforme respondido na questão de solicitação de esclarecimentos do Tribunal de Contas, a definição do prazo contratual não se baseia exclusivamente na viabilidade econômica do investimento, mas também considera critérios como a atratividade do projeto para o setor privado, a capacidade de pagamento do Poder Concedente e as exigências técnicas associadas à prestação dos serviços.

A opção por um prazo de 20 anos é fundamentada em estudos técnicos e em uma análise comparativa de 16 (dezesesseis) cenários econômicos, que variaram conforme as seguintes premissas:

- Idade de entrada dos veículos: zero, Euro VI (a partir de 2023) e máxima de 6 anos;
- Vida útil média da frota: 6 anos ou sem limitação; e
- Prazo contratual: 12 e 20 anos.

A escolha pelo prazo mais longo se justifica por critérios adicionais, dentre os quais se destacam:

- Gestão de riscos: maior previsibilidade na recuperação dos investimentos, melhor distribuição dos riscos ao longo do tempo e menor exigência de capital inicial;
- Flexibilidade contratual: maior eficiência no cumprimento das obrigações e maior margem para adequações operacionais futuras; e
- Capacidade de pagamento do Poder Concedente: análise da sustentabilidade orçamentária do ente público para suportar os compromissos financeiros no longo prazo.

Portanto, embora os estudos tenham demonstrado também a viabilidade econômico-financeira com um prazo de 12 anos, a adoção de um prazo de 20 anos se mostra mais vantajosa, ao combinar melhor atratividade para o mercado e sustentabilidade fiscal para o Poder Concedente.

Tal justificativa, bem como os cenários estudados serão incluídos no ETP."

Análise da equipe

A Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP) apresentou manifestação posterior na qual reconhece que os estudos de viabilidade técnico-econômica apontaram a adequação do prazo de 12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anos, mas defende que a opção por 20 anos decorreu de critérios adicionais, como gestão de riscos, atratividade para o mercado, sustentabilidade fiscal do Poder Concedente e flexibilidade contratual. Embora a manifestação traga mais argumentos, entende-se que os fundamentos expostos não são suficientes para afastar as conclusões do achado, pelos seguintes motivos:

- Compatibilidade entre prazo contratual e vida útil dos ativos: Os veículos, que concentram aproximadamente 99% dos investimentos do contrato, possuem vida útil média de 12 anos. Prazos superiores descolam a vigência contratual da necessidade de reinvestimento em ativos, criando rigidez e reduzindo a contestabilidade.
- Atratividade e sustentabilidade fiscal: Os argumentos apresentados pela AMEP (maior previsibilidade de recuperação do investimento, diluição de riscos e menor exigência de capital inicial) não se mostram decisivos, já que os estudos comprovaram que a viabilidade econômico-financeira também é garantida no horizonte de 12 anos, com diferenças tarifárias médias pouco significativas. Ou seja, não há evidência de que prazos mais curtos comprometeriam a atratividade do certame ou a sustentabilidade fiscal do ente público.
- Flexibilidade contratual: Contratos mais longos, ao contrário do alegado, tendem a reduzir a flexibilidade do Poder Concedente, dificultando a incorporação de inovações tecnológicas, ajustes regulatórios e a promoção da contestabilidade por meio de novas rodadas licitatórias. Essa rigidez é apontada em recomendações da ATRICON (Relatório 2022) e em literatura especializada como fator de risco à eficiência e à governança do setor.
- Capacidade de pagamento do Poder Concedente: O argumento de que a maior previsibilidade no longo prazo favorecerá a sustentabilidade orçamentária do ente público não se sustenta, uma vez que a rigidez de contratos excessivamente longos limita a possibilidade de novas rodadas licitatórias, que tendem a gerar contratações mais vantajosas em razão da incorporação de inovações tecnológicas e de ganhos de eficiência no setor.
- Boas práticas regulatórias: Diagnósticos nacionais e internacionais recomendam prazos significativamente menores (5 a 12 anos) para serviços de transporte público urbano, a fim de garantir contestabilidade, entrada de novos operadores e estímulo à inovação.
- Desalinhamento com os estudos técnicos contratados: Inobservância dos estudos técnicos realizados pela FEPESE e FIPE, que indicaram o prazo de 12 anos como eficiente e adequado.
- Imposição legal: Inexistência de obrigação legal que imponha prazos extensos, especialmente após a revogação de parte da LC nº 153/2013 pela LC nº 277/2025.

Portanto, a adoção de prazo contratual excessivo, sem respaldo consistente em evidências técnicas, compromete diretamente o interesse público, na medida em que reduz a contestabilidade do mercado, dificulta a realização de novas licitações em prazos compatíveis com a evolução tecnológica e social, desestimula a eficiência operacional e a inovação por parte do concessionário e restringe a capacidade do Poder Concedente de promover ajustes regulatórios necessários ao longo do tempo.

Dessa forma, conclui-se que a manifestação da AMEP não apresentou elementos técnicos, jurídicos ou econômicos suficientes para justificar a adoção do prazo de 20 anos, que permanece excessivo e em desconformidade com as evidências técnicas produzidas. Mantém-se, assim, o presente achado nos seus termos.

Conclusão

Não Sanado.

Providências

Recomendação 2.1: Estabelecer o prazo da concessão conforme as premissas dos estudos técnicos elaborados, com a devida justificativa técnica das escolhas realizadas pelo Poder Concedente.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 2.1 em determinação.

Benefícios Esperados

Essa correção permitirá maior alinhamento entre a vigência do contrato e o ciclo de vida útil dos principais ativos, promovendo maior aderência aos princípios da eficiência, economicidade e modicidade tarifária. Além disso, prazos mais curtos favorecem a realização de novas licitações em intervalos regulares, o que aumenta a contestabilidade do mercado, estimula a concorrência, facilita a incorporação de inovações tecnológicas e amplia a capacidade do Poder Concedente de corrigir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distorções contratuais e readequar o serviço às necessidades dos usuários. Essa medida também fortalece a transparência e a governança da política pública, ao evitar vínculos contratuais excessivamente longos e potencialmente inflexíveis com um único operador.

Achado 3

Questão de Auditoria 2: As características operacionais e premissas básicas do STPP/RMC foram definidas com base em critérios técnicos?

Achado 3
Definição do nível de serviço (linhas, itinerários, tabelas de horário e dimensionamento da frota) baseada em estudo técnico descaracterizado e desatualizado.
Condição
A definição do nível de serviço do sistema de transporte público metropolitano previsto na minuta do Edital de concessão do STPP/RMC não atende os artigos 5º e 18, IX, e § 1º, III e IX, da Lei Federal 14.133/2021, bem como os artigos 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987/1995, e art. 5º, IV, da Lei Federal nº 12.587/2012, uma vez que se baseia em estudos técnicos desatualizados e metodologicamente frágeis, realizados durante o período atípico da pandemia de COVID-19, complementados por pesquisas visuais superficiais (FOV), sem respaldo empírico robusto para o dimensionamento de frota, itinerários e horários. Além disso, o estudo original da FEPESE foi amplamente descaracterizado por decisões do poder público sem justificativa técnica, e o processo apresenta inconsistências e falta de transparência nos documentos e cálculos apresentados, comprometendo a regularidade, atualidade, eficiência e economicidade da prestação do serviço público, além de fragilizar a lógica operacional do sistema e a sua capacidade de atender adequadamente aos usuários. A análise do processo de definição do nível de serviço do sistema de transporte público metropolitano — englobando linhas, itinerários, tabelas de horários e dimensionamento da frota — revelou fragilidades relevantes na fundamentação técnica utilizada como suporte para a modelagem e planejamento do sistema. Inicialmente, observou-se que a principal base técnica utilizada foi o estudo elaborado pela Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPESE), que incluiu pesquisas de Origem e Destino (O/D) e de Embarque e Desembarque (E/D), realizadas em 2021. No entanto, tais pesquisas ocorreram durante um período fortemente impactado pela pandemia de COVID-19, quando os padrões de mobilidade urbana estavam significativamente alterados, o que compromete a representatividade e a confiabilidade dos dados para fins de projeção de demanda futura. Embora a administração pública tenha afirmado que utilizou, como forma de calibração e validação, pesquisas complementares do tipo Frequência e Ocupação Visual (FOV), essa metodologia é reconhecidamente superficial e não possui a mesma profundidade analítica das pesquisas O/D e E/D. A FOV, por sua própria natureza, fornece apenas uma estimativa visual da ocupação e intervalos entre veículos, sendo insuficiente para subsidiar decisões críticas relativas ao dimensionamento da frota e à definição de horários e itinerários de maneira robusta e precisa. Como referência sobre o tema, destaca-se o Acórdão TCU nº 2052/2014, que trata do acompanhamento do processo de concessão do serviço público de transporte ferroviário de passageiros por meio de trem de alta velocidade. Esse acórdão estabelece que as estimativas e os parâmetros econômico-financeiros que compõem o EVTEA do projeto a ser concedido devem ter sido elaborados com, no máximo, dezoito meses de antecedência, de modo que sua defasagem seja considerada aceitável. No caso em análise, entretanto, a defasagem já alcança quatro anos. Além da limitação da base empírica, constatou-se que o estudo técnico original da FEPESE foi amplamente descaracterizado por determinação da administração pública. Alterações substanciais foram realizadas unilateralmente, incluindo: • A imposição administrativa de tipos específicos de veículos por linha, desconsiderando critérios técnicos originalmente previstos, como a análise do intervalo entre viagens nos horários de pico; • A modificação do número de veículos em 105 das 206 linhas do sistema, sem documentação técnica que demonstre a motivação ou a compatibilidade dessas alterações com os dados de demanda e operação; • A supressão de propostas estruturais relevantes do estudo, como a troncalização do sistema em Campo Magro e a linha de integração regional, o que impacta diretamente a lógica de rede



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

originalmente concebida. Além disso, a análise técnica identificou inconsistências quantitativas na documentação oficial que compromete a rastreabilidade e a transparência do processo. A frota operacional informada no Anexo IV (Cálculo Tarifário) diverge da frota consolidada no Anexo I, Apêndice I (Informações Operacionais), com uma diferença total de 39 veículos. Essas divergências ocorrem nos 4 lotes a serem licitados. Adicionalmente, embora tenha sido solicitada à AMEP a apresentação da memória de cálculo da frota exigida, o órgão limitou-se a remeter ao Anexo IV, sem que se identifique, de forma clara, a metodologia utilizada para justificar os quantitativos finais. Portanto, a definição do nível de serviço do sistema de transporte analisado não possui suporte técnico adequado e atualizado. As decisões foram baseadas em estudo técnico amplamente descaracterizado, com base empírica defasada, complementada por metodologia simplificada e insuficiente (FOV), e impactadas por determinações administrativas não fundamentadas em critérios operacionais ou de engenharia de transportes. A falta de transparência nos cálculos e a inconsistência entre documentos agravam o comprometimento da confiabilidade do projeto. Tais fragilidades configuram risco elevado à eficiência, economicidade e qualidade da prestação do serviço público de transporte coletivo na região.
Evidências
Anexo I, Apêndice I – Informações Operacionais, da Minuta do Contrato, folhas 4057 a 4619, mov. 124, protocolo nº 20.331.668-2. Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2. Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo nº 20.331.668-2. Estudos e Pesquisas Objetivando a Atualização do Cálculo Tarifário, A Modelagem Econômico-Financeira e o Estabelecimento de Cenários para a Outorga do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Curitiba/PR – Produto 2: Atualização da pesquisa de origem e destino (FEPESE, 04/2023), folhas 86 a 167, mov. 5, protocolo nº 18.732.262-6. Estudos e Pesquisas Objetivando a Atualização do Cálculo Tarifário, A Modelagem Econômico-Financeira e o Estabelecimento de Cenários para a Outorga do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Curitiba/PR – Produto 3: Estudo para identificação dos possíveis cenários para a licitação do sistema de transporte coletivo metropolitano de Curitiba (FEPESE, 04/2023), folhas 9 a 172, mov. 4, protocolo nº 20.348.559-0.
Crítérios
Lei Federal nº 8.987/1995 – Lei de Concessões: Art. 6º, § 1º, art. 29, XI. Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente: XI - incentivar a competitividade; e Lei Federal nº 12.587/2012 – Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 5º, IV. Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; Lei Federal nº 14.133/2021 – Lei de Licitações: Arts. 5º e 18, IX e § 1º, III e IX. Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: IX - a motivação circunstanciada das condições do Edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

III - requisitos da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

Caderno Técnico de Referência: Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo/MDR/SEMOB: Item 2.2.3.3.

Item 2.2.3.3: Plano operacional: "Plano operacional define, para cada linha do lote: Itinerário; Demanda; Extensão da linha; Frequência ou número de viagens (por período e por dia); Frota." (...) "esse dimensionamento deve tomar como base os resultados oriundos do planejamento, tais como a rede de serviços, demandas e regras tarifárias, para então definir as frequências e as frotas de cada linha conforme as metas do sistema. Essas metas podem incluir, por exemplo, uma taxa de ocupação máxima dos veículos e/ou frequência mínima para cada tipo de serviço."

Acórdão TCU nº 2052/2014 – plenário.

Acompanhamento do processo de concessão de outorga do serviço público de transporte ferroviário de passageiros mediante trem de alta velocidade. adiamento do certame por prazo indeterminado. premissas utilizadas no estudo de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental desatualizadas. atualização seletiva das premissas no último estudo encaminhado. determinações. arquivamento.

31. O Tribunal vem firmando entendimento no sentido de que as estimativas e parâmetros econômico-financeiros que compõem o EVTEA do projeto a ser concedido deve ter sido produzido com antecedência máxima de dezoito meses, para que sua defasagem seja considerada aceitável (Acórdãos 2.104/2008, 682/2010, 683/2010 e 684/2010, todos proferidos pelo Plenário).

Possíveis efeitos

- 1 – Comprometimento da eficiência e atualidade do planejamento operacional do sistema.
- 2 – Inadequação do nível de serviço às necessidades reais dos usuários.
- 3 – Risco à economicidade e qualidade da prestação do serviço público.

Comentários do gestor

A AMEP apresentou uma defesa ampla do modelo atual, argumentando principalmente que:

- O sistema é maduro, continuamente ajustado e baseado em grande volume de dados operacionais recentes, extraídos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), Business Intelligence (BI), contagens manuais, e pesquisas de satisfação;
- O contexto de mobilidade urbana mudou substancialmente com aumento da frota de veículos particulares e concorrência com aplicativos;
- A base da FEPESE foi complementada e atualizada com dados operacionais da AMEP;
- A definição de nível de serviço respeita a capacidade dos veículos conforme a NBR 15570:2009;
- Aponta que nova pesquisa de campo demandaria recursos e tempo, sem ganhos proporcionais, pois os dados existentes são considerados suficientes;
- Reconhece que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) será aperfeiçoado na versão final e que as divergências entre Anexos I e IV serão corrigidas.

Análise da equipe

O achado identificou que a modelagem do nível de serviço do Sistema de Transporte Público Metropolitano (STPP/RMC) — linhas, itinerários, horários e frota — foi baseada em estudos técnicos datados do período pandêmico (2021), complementados por metodologias simplificadas (FOV) e posteriormente alterados por decisões administrativas não fundamentadas. Também foram apontadas inconsistências documentais entre os Anexos I e IV do Edital, além da ausência de justificativa técnica formal para as alterações implementadas.

A AMEP apresentou extensa manifestação, com destaque para:

- O uso contínuo de dados operacionais atualizados (bilhetagem eletrônica, BI, contagens manuais, pesquisas de satisfação);
- A justificativa de que nova pesquisa demandaria tempo e custo, sendo desnecessária diante da robustez dos dados existentes;
- O compromisso de aperfeiçoar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e de corrigir as divergências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entre Anexos I e IV na versão final do Edital;

- O reconhecimento das peculiaridades operacionais e da complexidade do sistema como elementos impeditivos à aplicação de critérios de nível de serviço padronizados.

Embora a manifestação traga avanços em termos de governança operacional, a equipe técnica considera que não foram afastadas as principais fragilidades estruturais:

- Os dados operacionais utilizados, embora válidos para gestão corrente, não substituem os estudos técnicos exigidos para a adequada definição dos requisitos da contratação e para a demonstração dos resultados esperados quanto à economicidade e à otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, conforme previsto nos arts. 18, IX e §1º, III e IX, da Lei nº 14.133/2021. No caso em discussão, tais estudos devem se materializar em documento técnico, formal e metodologicamente estruturado, o qual justifique a definição do nível de serviço a ser ofertado, abrangendo aspectos como linhas, itinerários, horários e dimensionamento da frota.
- A defasagem temporal dos estudos base (4 anos) e o contexto atípico em que foram elaborados (pandemia) comprometem a validade como base primária de dimensionamento do serviço.
- A ausência de justificativa plausível para a excessiva quantidade de alterações substanciais no estudo da FEPESE revela fragilidade metodológica e afeta a transparência do planejamento.
- As inconsistências entre os documentos do Edital, reconhecidas pelo órgão, demonstram falhas que precisam ser corrigidas antes da publicação do Edital final.

Diante disso, a manifestação da AMEP foi analisada de forma diligente e permitiu compreender melhor o contexto da gestão e operação do STPP/RMC. Entretanto, os argumentos apresentados não afastam as fragilidades apontadas no achado quanto à ausência de um estudo técnico estruturado, à defasagem da base empírica e à inconsistência documental.

Dessa forma, os encaminhamentos propostos foram mantidos com ajustes de redação, respeitando os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, mas reforçando a necessidade de correção das falhas materiais que comprometem o planejamento da concessão.

Conclusão

Não Sanado.

Providências

Recomendação 3.1: Realizar, em futuras atualizações do planejamento do sistema ou em revisões contratuais, novas pesquisas de campo (Origem-Destino e Embarque-Desembarque), com base em metodologia robusta e dados atualizados, a fim de assegurar a representatividade e a confiabilidade da projeção de demanda e do dimensionamento da frota e visando ao melhor atendimento ao usuário.

Recomendação 3.2: Realizar estudo técnico atualizado, formal e metodologicamente estruturado, incorporando-o ao ETP, com vistas à readequação do nível de serviço previsto na minuta do Edital, abrangendo linhas, itinerários, horários e dimensionamento da frota, com base em critérios operacionais, demanda atualizada e padrões técnicos mínimos.

Recomendação 3.3: Compatibilizar as informações relativas à frota constantes dos Anexos I (Informações Operacionais) e IV (Cálculo Tarifário) da minuta do Edital, eliminando divergências quantitativas e garantindo a coerência entre os documentos.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 3.2 e 3.3 em determinação.

Benefícios Esperados

A resolução das fragilidades na definição do nível de serviço do STPP/RMC trará benefícios significativos como a melhoria da qualidade e regularidade do transporte oferecido à população, maior eficiência operacional e uso racional da frota, redução de custos e tarifas mais justas, além de maior transparência, segurança jurídica e aderência às boas práticas regulatórias. Com estudos atualizados e metodologias robustas, será possível estruturar uma rede mais funcional e responsiva à demanda real, favorecendo a inovação, a governança pública e a aceitação social do projeto.

Achado 4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Questão de Auditoria 4: Os requisitos de habilitação exigidos no Edital encontram-se justificados tecnicamente?

Achado 4
As exigências de qualificação econômico-financeira não contêm parâmetros objetivos de julgamento e não foram apresentadas justificativas técnicas que fundamentem os percentuais mínimos de patrimônio líquido ou capital social a serem comprovados.
Condição
A minuta do Edital de licitação que tem por objeto a concessão do STTP/RMC desrespeita o artigo 69 da Lei Federal n.º 14.133/2021 e os precedentes incidentes sobre a espécie, uma vez que não estipula os coeficientes e índices econômicos que servirão de base para o julgamento objetivo dos requisitos de qualificação econômico-financeira e não apresenta, adequadamente, as justificativas técnicas aptas a amparar a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimos. Os requisitos de qualificação econômico-financeira estão contidos no Edital de licitação a partir do item 16.12 e seguintes, consistindo na exigência de balanço patrimonial e demonstração de resultados do exercício – DRE dos últimos 2 (dois) exercícios sociais (item 16.12.1⁴), de valor mínimo do capital social ou do patrimônio líquido (item 16.12.2⁵), e certidão negativa de falência (item 16.12.3⁶). A justificativa apresentada para a exigência dos requisitos de qualificação econômico-financeira encontra-se exposta no Estudo Técnico Preliminar, em seu item 1.3.3. Da análise dos requisitos de qualificação econômico-financeira exigidos, destaca-se, em primeiro lugar, a inexistência de definição de coeficientes e índices econômicos na minuta do instrumento de convocação, devidamente justificados tecnicamente, o que impede o julgamento e a comprovação objetivos, contrariando o que prescreve o artigo 69, caput, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e tornando inócua a exigência de apresentação de balanço patrimonial e demonstração de resultados do exercício, contida no item 16.12.1. Ademais, o item 16.12.2 da minuta do Edital obriga à comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo, sem, contudo, haver, em qualquer anexo do instrumento, a justificativa técnica para a edição dos percentuais exigidos. Por essa razão, aqui, não foi possível identificar se o percentual mínimo a ser comprovado de capital social ou patrimônio líquido foi calculado tendo por referência o valor total de cada lote, ou seja, de acordo com a estimativa da receita total devida (item 6.1. da minuta do contrato), ou se tem por fundamento tão somente o valor dos investimentos a serem realizados (CAPEX), consoante determina a boa-prática recomendada no documento intitulado “Diagnóstico sobre o Serviços de Transporte Coletivo Urbano por Ônibus”, elaborado pelo GT-Transportes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. No E-Protocolo n.º 21.396.848-3, à fl. 315, há indicação de que o valor percentual do patrimônio líquido ou do capital social mínimos a serem comprovados tem por referência o valor dos investimentos correspondentes a cada lote: "Para este caso concreto, foi adotada a postura que parece mais segura juridicamente, uma vez que busca mitigar riscos de questionamentos, consistente em adotar o valor dos investimentos como valor contratual. O racional por trás dessa sugestão busca ampliar a competitividade e garantir coerência com o objetivo dos requisitos de qualificação econômico-financeira, os quais, por sua vez, buscam aferir se o licitante possui capacidade financeira compatível com os investimentos que se comprometerá a realizar após firmado o contrato. Há argumentos que podem embasar qualquer dessas escolhas, no entanto, ainda que não seja ilegal, adotar o critério da remuneração estimada do

⁴ 16.12.1. Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultados do Exercício - DRE dos 02 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei, ou balanço de abertura para as empresas constituídas há menos de 12 (doze) meses, que demonstrem a situação financeira da empresa, bem como seu grau de endividamento, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta, observando-se, ainda, os seguintes requisitos: (...)

⁵ 16.12.2. Valor do Capital Social ou Patrimônio Líquido equivalente a:

- 2,08% do VALOR ESTIMADO DO CONTRATO para o LOTE 1;
- 2,16% do VALOR ESTIMADO DO CONTRATO para o LOTE 2;
- 2,19% do VALOR ESTIMADO DO CONTRATO para o LOTE 3;
- 2,08% do VALOR ESTIMADO DO CONTRATO para o LOTE 4.

⁶ 16.12.3. Certidão Negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da LICITANTE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

futuro concessionário poderia gerar algumas distorções importantes (e, com isso, maior exposição ao risco de questionamentos), na medida em que, como já mencionado, o valor do contrato é referência, por exemplo, para o estabelecimento de garantias de proposta, garantias de execução, capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo, etc. Ao se adotar o valor estimado das receitas (significativamente maior que o estimado para os investimentos), todos os montantes relacionados a tais institutos seriam majorados de maneira substancial, podendo ser alegada eventual restrição indevida à competitividade".

Contudo, contrariamente ao realizado quanto à garantia de proposta e à garantia de execução contratual, tal relação não foi explicitada no E-Protocolo n.º 20.331.668-2. Nesse passo, diante da ausência da apresentação dos cálculos para a delimitação dos percentuais relativos à qualificação econômico-financeira, não é possível a ponderação a respeito de sua razoabilidade e proporcionalidade diante do objeto e valores licitados.

Registre-se que, mesmo após pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, tais questões não foram dirimidas, uma vez que as respostas apresentadas pelo Poder Concedente, ainda quando capazes de suprir algumas das omissões apontadas acima, não se fizeram acompanhar pelos cálculos comprobatórios correlatos.

Evidências

Minuta de Edital de Concessão, folhas 3892 a 3957, mov. 121, protocolo n.º 20.331.668-2.

Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo n.º 20.331.668-2.

Relatório Jurídico-Institucional Preliminar - Fls. 241 a 346, Mov. 31 do E-Protocolo n.º 21.396.848-3.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022, item 4.2 COMPETIVIDADE: Recomendação 4.2.8.

Na esteira de todos os fundamentos, fatos e argumentos trazidos ao longo dos sete capítulos do relatório – Seção 2– propõe-se que o Poder Público adote as seguintes recomendações para a contratação, gestão e fiscalização dos serviços de transporte coletivo por ônibus:

4.2. COMPETIVIDADE

4.2.8.Quanto aos requisitos para participação nas licitações (item 2.2.4.):

Exigir garantia de participação em licitação, capital social mínimo, e garantia de execução contratual com parcimônia e fazer o percentual instituído por lei para essas garantias incidir sobre o valor dos investimentos (ou seja, do CAPEX) propostos pela licitante;

Súmula n.º 43 do TCE/SP.

Na licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros, os requisitos de qualificação econômico-financeira devem ter como base de cálculo o valor dos investimentos devidos pela concessionária.

Súmula 289 do TCU.

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 18, IX; e Art. 69, I e II, §4º e §5º.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IX - a motivação circunstanciada das condições do Edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no Edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no Edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.
§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.
Possíveis efeitos
1 – Violação ao princípio do julgamento objetivo e da segurança jurídica. 2 – Restrição indevida à competitividade do certame.
Comentários do gestor
“Será adicionada ao Estudo Técnico Preliminar - ETP a justificativa do racional de estabelecimento dos requisitos mínimos de qualificação econômico-financeira na subseção 1.3.3 do documento. Oportunamente, será adicionado ao Edital, nos itens 12.1, 14.15.2 e 20.2, o percentual correspondente aos montantes relativos à garantia de proposta, ao valor de capital social e de garantia de execução, respectivamente”.
Análise da equipe
A AMEP compromete-se a incluir no Estudo Técnico Preliminar – ETP as justificativas relativas ao estabelecimento dos requisitos de qualificação econômico-financeira exigidos no Edital, procedendo às modificações que se fizerem necessárias no instrumento convocatório. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que comporão o Edital de concessão – e seus respectivos anexos. De outro modo, nada foi arguido a respeito da ausência de delimitação dos coeficientes e índices econômicos a serem observados quando do julgamento objetivo de tais requisitos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 4.1: Delimitar no item 16.12 e seus subitens da minuta do Edital, com objetividade e clareza, os coeficientes e índices econômicos a serem obedecidos quando do julgamento da qualificação econômico-financeira. Recomendação 4.2: Justificar tecnicamente, no Estudo Técnico Preliminar, os requisitos de habilitação econômico-financeira relativos ao percentual mínimo de capital social e/ou patrimônio líquido exigidos, discriminando os motivos e as razões para a delimitação correlata.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrija as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 4.1 e 4.2 em determinação.
Benefícios Esperados
Ampliação da competitividade do certame. Preservação dos princípios do julgamento objetivo e da segurança jurídica.

Achado 5

Questão de Auditoria 5: As exigências potencialmente restritivas, inscritas no Edital, encontram-se tecnicamente justificadas?

Achado 5
Restrição injustificada à localização das garagens das concessionárias.
Condição
A minuta do Edital de licitação que tem por objeto a concessão do STTP/RMC – e seus respectivos anexos – restringe a localização das garagens a serem providenciadas pelas concessionárias, sem apresentar as devidas justificativas técnicas, em desrespeito ao artigo 14 da Lei Federal n.º 8987/1995, ao artigo 18, IX, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e ao artigo 17-A, VII, do Decreto Estadual n.º 10.086/2022. As definições técnicas a serem suportadas, no que diz respeito às garagens, durante a execução contratual estão contidas no Apêndice V – Especificação Básica de Garagens do Caderno de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Encargos.

Consta, assim, nos itens 1.1⁷ e 2.1⁸ de tal documento, que as instalações das garagens devem estar disponíveis e em plenas condições para o início da operação quando da emissão da ordem de início, não havendo, portanto, obrigações quanto à propriedade ou posse prévias à contratação.

O item 2.5⁹ do Apêndice V, outrossim, determina que a localização das garagens deve ser restrita ao perímetro da concessão, o que é repetido no item 3.3¹⁰. No entanto, diante das regras contidas nos itens 2.3.¹¹ e 2.9¹², de que a localização das garagens não poderá servir de motivo para justificar a ocorrência de falhas, tampouco será considerada para efeitos de remuneração ou reequilíbrio econômico-financeiro, questiona-se a existência de justificativa técnica para a imposição da regra restritiva.

Veja-se que a própria minuta do Edital estabelece que será pago às concessionárias um percentual fixo de 6%¹³ (seis por cento) sobre a quilometragem operacional a título de quilometragem improdutiva (não operacional). Ou seja, a remuneração pela quilometragem necessária para deslocamento dos ônibus entre as garagens das operadoras e os pontos de partida ou chegada das linhas de ônibus já está previamente prevista e parametrizada, transferindo integralmente à concessionária o risco pela escolha da localização da garagem.

Nesse contexto, fica ainda mais evidente que a definição do local da garagem é uma decisão de caráter gerencial e estratégico da própria concessionária, que deverá avaliar, por sua conta e risco, a solução mais eficiente e econômica para cumprir suas obrigações contratuais. Impor, sem justificativa técnica, uma limitação geográfica ao local das garagens contraria esse princípio de alocação de riscos e compromete a liberdade de organização do serviço.

Entende-se, portanto, ser necessário que o Poder Concedente adote posição menos restritiva, deixando de limitar ao perímetro da concessão o local em que serão instaladas as garagens operacionalizadas pelas concessionárias ou justifique tecnicamente a regra dos itens 2.5 e 3.3 do Apêndice 5 do Caderno de Encargos, realizando as adequações necessárias no corpo do Edital.

Evidências

Anexo I, Apêndice V – Especificações Básicas de Garagem, da Minuta do Contrato, folhas 4851 a 4863, mov. 131, protocolo nº 20.331.668-2.

Crítérios

Lei Federal n.º 8987/1995 - Lei de Concessões: Art. 14.

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

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 18, IX.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12

⁷ A CONCESSIONÁRIA deverá dispor de garagem ou garagens para o suporte das atividades operacionais, de manutenção e de administração compatíveis com o porte e as características da operação do LOTE de serviços que opere. Tais instalações deverão estar disponíveis para o início de operação, quando da emissão da ORDEM DE INÍCIO.

⁸ A garagem deverá estar concluída e em plenas condições de operação na emissão da ORDEM DE INÍCIO, seguindo as especificações elencadas no item 4.

⁹ Para o início da operação e durante a execução do CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA deverá dispor de garagem(ns) para abrigo, abastecimento e manutenção da FROTA, bem como para realização dos serviços administrativos de apoio. A(s) garagem(ns) da CONCESSIONÁRIA deve(rão) estar localizada(s) no perímetro da sua área de CONCESSÃO.

¹⁰ As garagens da CONCESSIONÁRIA deverão estar posicionadas nos limites territoriais da área de operação vinculada ao LOTE de serviços de sua CONCESSÃO.

¹¹ A localização da garagem e/ou do pátio de estacionamento e lavagem de veículos não será motivo para justificar, em nenhuma hipótese, a ocorrência de falhas, ainda que eventuais, na prestação do serviço objeto deste termo.

¹² A localização da(s) garagem(ns) ou pátio(s) de estacionamento não serão considerados para efeito de remuneração e/ou reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO. Para fins de remuneração, durante toda vigência, a quilometragem de entrada e saída de operação permanecerá fixa em 6% da quilometragem operacional, conforme ANEXO IV - CÁLCULO TARIFÁRIO.

¹³ Capítulo 2.2.2 do Anexo IV – Cálculo Tarifário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IX - a motivação circunstanciada das condições do Edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Decreto Estadual n.º 10.086/2022: Art. 17-A, VII, e) e f).

Art. 17A. Os órgãos da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná deverão adotar todas as condutas necessárias para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de:

VII - reduzir os riscos a que estão sujeitas as licitações e as contratações, como, dentre outros:

e) estabelecimento de condições de participação que restrinjam de modo injustificado o universo de potenciais licitantes;

f) decisões ou escolhas sem a devida e suficiente motivação.

Possíveis efeitos

1 - Ao limitar a localização das garagens sem motivo técnico, a regra pode afastar potenciais interessados que possuem estrutura instalada fora do perímetro da concessão ou têm projetos de aquisição de áreas mais vantajosas economicamente em outras regiões.

2 - A decisão sobre o local da garagem tem implicações operacionais diretas: distância aos pontos de início/fim de linha, facilidade de acesso à malha viária, custo de combustível, tempo de resposta para manutenção emergencial, dentre outras. Ao impor restrições sem análise técnica, pode-se comprometer a eficiência da operação e aumentar custos logísticos.

Comentários do gestor

“Conforme esclarecido anteriormente, será desconsiderada a restrição de localização das garagens, e ajustado o texto, ficando a critério da concessionária a escolha de local que lhe for mais conveniente”.

Análise da equipe

A AMEP compromete-se a adequar o texto do Edital, retirando a restrição de localização das garagens. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que comporão o Edital de concessão – e seus respectivos anexos.

Conclusão

Não sanado.

Providências

Recomendação 5.1: Excluir as regras inscritas nos itens 2.5 e 3.3 do Apêndice V, as quais prescrevem que as garagens devem ser localizadas no perímetro da concessão, ou justificá-las tecnicamente com base no Estudo Técnico Preliminar, caso possível.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 5.1 em determinação.

Benefícios Esperados

Ao não restringir a localização das garagens sem motivo técnico, são atraídos interessados que possuam estrutura instalada fora do perímetro da concessão ou têm projetos de aquisição de áreas mais vantajosas economicamente em outras regiões.

Maior eficiência da operação e redução de custos logísticos.

Achado 6

Questão de Auditoria 6: O Edital observa as formalidades legais para minimizar a ocorrência de impropriedades na execução contratual?

Achado 6

O Decreto Estadual n.º 2009/2015 sobrepõe-se às regras da minuta do contrato, causando insegurança jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Condição

O Decreto Estadual n.º 2009/2015, hoje em vigor, possui regras de natureza nitidamente contratual que podem suscitar conflitos ante as disposições que pretendem regular o contrato de concessão, prejudicando a segurança jurídica que deve nortear as licitações e os contratos administrativos e, assim, ofendendo os artigos 5º e 89, §2º, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Dada a ausência de contrato formalizado, os serviços de transporte coletivo metropolitano hoje operados são disciplinados por Regulamentos, quais sejam, em especial, o Regulamento do Transporte Coletivo instituído pelo Decreto Estadual n.º 2009/2015 e a Portaria n.º 26/2015-COMEC, que tem por objeto o sistema de bilhetagem eletrônica - SBE. Tais regulamentos, naturalmente em razão da situação que os ensejou, contêm inúmeras disposições de natureza contratual, disciplinando a relação entre Poder Concedente e operadoras do serviço.

O estudo técnico preliminar originalmente elaborado previa, em seu item 12, a necessidade de revogação das portarias vigentes sobre o SBE (item 12.1) e do Decreto Estadual n.º 2009/2015 (item 12.2). A despeito disso, o Termo de Referência então elaborado trazia, como anexo, um Regulamento atualizado, que estatuiu diversas disposições que poderiam conflitar com as regras inscritas na minuta do contrato.

Tal fato não passou despercebido pela Agepar que, ao se manifestar no feito, assim pontuou:

2.13. Do Anexo 4.13 – Regulamento do Transporte:

2.13.1. No que se refere ao Anexo 4.13 – Regulamento do Transporte, entende-se que a maioria de suas disposições repetem dispositivos previstos no contrato. Logo, essas previsões de natureza contratual devem ser incluídas, caso ainda não estejam, como cláusulas contratuais. Já as previsões afetas ao transporte, enquanto política pública, devem ser incluídas no Edital.

2.13.2. Outrossim, considerando o poder normativo da Agepar, bem como a sua competência para regular os serviços de transporte coletivo público de passageiros, cabe a esta Agência a expedição das normas específicas as quais se refere o art. 1º, § 2º da Lei Complementar nº 153/2013, dentre as quais inclui-se o regulamento do serviço.

2.13.3. Nesse sentido, acolhe-se integralmente a análise realizada pelo Grupo de Trabalho Intersetorial acerca do Anexo 4.13 – Regulamento do Transporte, nos termos do Quadro Comparativo da Manifestação Técnica Conjunta nº 01/2023 (Anexo 1). (grifos nossos).

Nessa medida, a atual versão da minuta do Edital e de seus anexos não mais conta com Regulamentos anexos que possam vir a colidir com as disposições contratuais, sendo disposto, no item 36 da minuta do instrumento convocatório, que a regulação será exercida pela Agepar¹⁴, estando as concessionárias submetidas aos regulamentos expedidos pela Agência Reguladora. De modo semelhante, tal disposição está contida no item 29¹⁵ da minuta do contrato.

Foi mantida, no estudo técnico preliminar anexo à minuta do Edital analisada, a disposição do item 1.10.4.1¹⁶ relativa à necessidade de revogação das portarias que disciplinam hoje a operacionalização do SBE. Contudo, a necessidade de revogação do Decreto Estadual n.º 2009/2015 não é mais mencionada.

Registre-se que há ainda, no item 28.5, iii¹⁷, da minuta do contrato, menção ao Decreto Estadual acima referido, assim como há importantes menções ao regulamento nos itens relacionados à imposição das penalidades contratuais, o que será evidenciado quando da análise do Achado 11.1 desta fiscalização.

¹⁴ 36.1. Conforme preconiza a Lei Complementar Estadual nº 222/2020, a regulação dos serviços objetos deste EDITAL será exercida pela AGEPAR, nos termos do CONTRATO DE CONCESSÃO, estando a CONCESSIONÁRIA, portanto, submetida aos regulamentos, resoluções e demais atos normativos expedidos pela entidade.

¹⁵ 29.1. Caberá à AGEPAR exercer a atividade de regulação dos serviços, conforme o disposto na Lei Complementar nº 222/2020 e seu respectivo regulamento.

¹⁶ 1.10.4.1. Revogação das Portarias Vigentes do Sistema de Bilhetagem Eletrônica

As Portarias nº 026/2015 e 018/2021 versam sobre o regulamento do Sistema de Bilhetagem Eletrônica Metropolitana e a Política de Gestão e Controle de acesso aos dados do sistema unificado. Considerando que o conteúdo será absorvido e incorporado em anexo específico e detalhado no Edital de licitação, e ainda, que serão introduzidas melhorias no controle e gestão dos dados e informações, passando a ser de domínio do Poder Concedente, indica-se a revogação destes dois instrumentos. Prazo para execução: antes do lançamento do Edital de Licitação.

¹⁷ 28.5. O PODER CONCEDENTE poderá, sem prejuízo das demais prerrogativas previstas nesse CONTRATO: iii. Notificar a CONCESSIONÁRIA para retirar de circulação veículo considerado em condições inadequadas para serviço, conforme prevê o inciso II do art. 88 do Decreto Estadual n.º 2009/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Registre-se, outrossim, que a recém editada Lei Estadual Complementar n.º 277/2025 incluiu, na Lei Complementar Estadual n.º 173/2013, o artigo 3º-A, o qual prevê a possibilidade de a AMEP – e não a Agepar – propor a regulamentação específica para a execução dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros delegados a terceiros:

Art. 3ºA No exercício de suas competências, autoriza os órgãos e/ou entidades gestores, Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná - DER/PR e Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná - AMEP a:

(...)

II - propor e manter atualizada a regulamentação específica para execução dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros delegados a terceiros.

A redação do artigo 4º da Lei Complementar Estadual n.º 173/2013 também foi modificada pela novel legislação:

Art. 4º O art. 4º da Lei Complementar nº 153, de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Autoriza o Poder Executivo a aprovar, por meio de decreto, o Regulamento do Transporte Coletivo Intermunicipal Rodoviário e o Regulamento do Transporte Coletivo Intermunicipal Metropolitano de Passageiros do Estado do Paraná.

Parágrafo único. Todos os prestadores de serviços públicos e privados de transporte intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná estarão sujeitos aos regulamentos referidos no caput deste artigo.

Diante do aparente conflito entre as competências regulatórias da Agepar e da AMEP, a equipe de fiscalização solicitou esclarecimentos aos órgãos interessados, que manifestaram não haver qualquer conflito entre a atividade regulamentar exercida simultaneamente pelos órgãos, haja vista que teriam escopos diversos – embora não tenha ficado claro no que especificamente reside tal diferença. A AMEP informou ainda que os eventuais ajustes no Decreto Regulamentador serão realizados previamente à licitação.

Pois bem.

Da análise das respostas apresentadas, bem como por meio da realização de pesquisas no site da Agepar, observa-se que a Agência submeteu à Consulta Pública n.º 03/2025, de 12 de maio a 10 de junho, proposta de “Resolução para as regras gerais de regulação e fiscalização do serviço de transporte público coletivo das áreas definidas no Estatuto da Metrópole”¹⁸.

Tal proposta efetivamente não conflita com a minuta do contrato de concessão, tampouco com o Decreto Estadual n.º 2009/2015, mesmo porque faz remissão ao instrumento contratual em sua maioria e, no restante, apenas reproduz textos legais, não albergando quaisquer particularidades. Entretanto, é de estranhar que a Agepar haja olvidado que, em sua manifestação anterior, para além de resguardar sua competência regulatória, tenha manifestado preocupação com o fato de que o Decreto Estadual n.º 2009/2015 alberga notoriamente disposições de caráter contratual, as quais deveriam, por segurança jurídica, deixar a alçada do regulamento e ser incluídas na minuta do contrato.

Para fim exemplificativo, veja-se que o Regulamento em vigor contém seções que disciplinam: o regime jurídico e a contratação dos serviços de transporte coletivo metropolitano; as atribuições do órgão gestor e das concessionárias; a operação dos serviços; a forma de fiscalização; as tarifas; a gestão do pagamento às concessionárias; as sanções e causas de encerramento da prestação dos serviços; o processo disciplinar, dentre outras disposições.

Não é, portanto, outro o cerne da preocupação manifestada pela equipe de fiscalização, uma vez que, como é de largo conhecimento, o Regulamento não conta com a estabilidade jurídica proporcionada pela pactuação do contrato, podendo, portanto, ser modificado com muito mais facilidade e profundidade.

Assim, na medida em que o mencionado regulamento traz inúmeras disposições de natureza contratual – o que pode acarretar grave insegurança jurídica na execução do objeto – faz-se necessário que, previamente à celebração do contrato, seja providenciada a revogação do Decreto n.º 2019/2015, com a consequente adequação da minuta contratual a fim de que se extingam as referências ao Regulamento revogado, bem como se incorporem na minuta do contrato as cláusulas de natureza contratual, hoje contidas no Regulamento, que por força de lei ou a juízo do Poder Concedente devam disciplinar a execução do contrato da concessão.

Evidências

¹⁸ Disponível em <https://www.agepar.pr.gov.br/Pagina/Consulta-Publica-no-0032025-Proposta-de-Resolucao-para-regras-gerais-de-regulacao-e>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Minuta de Edital de Concessão, folhas 3892 a 3957, mov. 121, protocolo nº 20.331.668-2.
Minuta de Contrato de Concessão, folhas 3958 a 4039, mov. 122, protocolo nº 20.331.668-2.
Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo nº 20.331.668-2.
Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.
Primeira manifestação da Agepar, fls. 1124 a 1153, Mov. 37 do E-Protocolo nº 20.331.668-2.
Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Metropolitano - Anexo do Decreto Estadual nº 2009/2015.

Crítérios

Lei Federal nº 14.133/2021: Art. 5º e Art. 89, § 2º.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do Edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Possíveis efeitos

1 - Violação da segurança jurídica, ante a existência de dois instrumentos normativos (contrato e regulamento) com disposições sobre as mesmas matérias – como sanções, gestão, tarifas e encerramento contratual, podendo acarretar risco de conflito interpretativo.

2 - Operadoras podem questionar judicialmente cláusulas contratuais com base no regulamento vigente, especialmente se ele for alterado ou interpretado de forma divergente.

3 - A execução do contrato fica juridicamente instável, sujeita a disputas entre o conteúdo pactuado e normas infralegais mais antigas (e com menor rigidez formal).

4 - O novo contrato poderá herdar obrigações contraditórias ou redundantes, criando incertezas quanto à sua execução e interferindo nas decisões do concessionário.

Comentários do gestor

“Cabe esclarecer que serão adotadas as providências recomendadas pelo TCE/PR. Tanto o Decreto quanto a minuta de contrato serão devidamente alterados, de modo a não mais prever no Decreto, que regerá as regras da licitação, quaisquer regras contratuais, as quais passarão a constar exclusivamente no contrato de concessão”.

Análise da equipe

A AMEP compromete-se a modificar o Decreto e a minuta contratual anexa à minuta do Edital de concessão, excluindo do regulamento as regras de natureza contratual e as incluindo na respectiva minuta do contrato. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que comporão o Edital de concessão – e seus respectivos anexos, bem como eventuais modificações realizadas junto ao regulamento mencionado.

Conclusão

Não sanado.

Providências

Recomendação 6.1: Propor a revogação do Decreto Estadual nº 2009/2015 previamente à celebração do contrato de concessão ou propor a sua modificação de modo que o Regulamento não contenha cláusulas que, por lei, devam constar obrigatória e expressamente do contrato de concessão.

Recomendação 6.2: Incluir na minuta do contrato anexo ao Edital da concessão as regras de natureza contratual – hoje contidas no Decreto Estadual nº 2009/2015 – que, por força de lei ou a juízo do Poder Concedente, devam disciplinar a execução do contrato da concessão.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 6.1 e 6.2 em determinação.

Benefícios Esperados

Preservação da segurança jurídica, uma vez que são evitadas contradições entre contrato e regulamento, bem como é reduzida a margem para interpretações divergentes.

Diminuição do risco de judicialização, uma vez que são afastadas disputas baseadas em antinomias contratuais/normativas.

Estabilidade na execução contratual, uma vez que: a relação será regida por um único instrumento; é permitido o exercício de fiscalização mais objetiva pelo Poder Concedente; e se reduz o risco de que a concessionária use contradições como brecha para descumprir obrigações.

Maior transparência e eficiência regulatória dado que: normas mais claras e consistentes aumentam a confiança de usuários e investidores; o contrato passa a refletir de forma consolidada as regras de sanções, gestão, tarifas e encerramento; e são facilitadas auditorias, bem como o exercício de controles internos e externos.

Privilégio à sustentabilidade de longo prazo, uma vez que se evita que sejam herdadas obrigações contraditórias em futuras prorrogações ou relitações e é garantida a coerência normativa para todo o ciclo contratual.

Achado 7

Questão de Auditoria 7: As cláusulas que regulam os procedimentos de reajuste e revisões contratuais estão adequadamente estabelecidas?

Achado 7

As cláusulas da minuta do contrato relacionadas ao reajuste anual das tarifas técnicas não obedecem às normas legais e à jurisprudência aplicáveis à espécie.

Condição

As regras que disciplinam o reajustamento anual dos preços, inscritas na minuta do contrato anexa à minuta do Edital de licitação, contêm uma série de impropriedades que representam ofensa às normas legais e à jurisprudência aplicáveis à espécie, podendo-se citar: a não utilização de fórmula paramétrica; o repasse integral dos benefícios concedidos em convenções coletivas de trabalho no reajuste anual dos preços do contrato; a atualização da quilometragem e da frota nos procedimentos de reajuste anual de preços; a ausência de clareza na definição da data-base para o primeiro reajustamento do contrato; e a não inclusão da transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários. Tais irregularidades afrontam inúmeros dispositivos legais, a exemplo dos artigos 6º e 92 da Lei Federal n.º 14.133/2021 e do artigo 9º da Lei Federal n.º 12.587/2012.

O reajuste dos preços do contrato está previsto no item 29 da minuta do Edital¹⁹, no item 15²⁰ da minuta do contrato anexa à minuta do Edital, no item 4 do Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária²¹ e no item 4.1. do Anexo IV – Cálculo Tarifário.

Neste documento, a sistemática prevista para o reajuste é a seguinte:

4.1.1. A TARIFA DE REMUNERAÇÃO TÉCNICA será reajustada anualmente, desde que respeitado o prazo mínimo de 12 (doze meses) da data-base da PROPOSTA, conforme prevê o ANEXO III –

¹⁹ 29.1. Os preços do CONTRATO serão reajustados na periodicidade e forma previstas no CONTRATO e no ANEXO III - REMUNERAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO ORDINÁRIA E ANEXO IV - CÁLCULO TARIFÁRIO.

²⁰ 15.1. O REAJUSTE dos valores do CONTRATO será realizado de acordo com as regras e procedimentos previstos no ANEXO III - REMUNERAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO ORDINÁRIA.

15.2. O REAJUSTE dos valores do CONTRATO não exigirá a formalização de aditamento ao CONTRATO, podendo ser feito por mero apostilamento.

15.3. A homologação dos reajustes e revisões tarifárias do serviço concedido é realizada pela AGEPAR, conforme competências e atribuições previstas no inciso VIII, do art. 6º, da Lei Complementar n.º 222/2020.

²¹ 4.1. A TARIFA DE REMUNERAÇÃO TÉCNICA será objeto de REAJUSTE no primeiro mês de fevereiro, com data-base em 1º de fevereiro, respeitado o prazo mínimo de 12 (doze) meses, contados da data-base da PROPOSTA ECONÔMICA, conforme cálculo descrito no ANEXO IV – CÁLCULO TARIFÁRIO.

4.2. Os REAJUSTES seguintes serão concedidos anualmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

REMUNERAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO ORDINÁRIA. Para a realização do REAJUSTE deve-se aplicar o procedimento descrito a seguir:

4.1.1. A TARIFA DE REMUNERAÇÃO TÉCNICA será reajustada anualmente, desde que respeitado o prazo mínimo de 12 (doze meses) da data-base da PROPOSTA, conforme prevê o ANEXO III – REMUNERAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO ORDINÁRIA. Para a realização do REAJUSTE deve-se aplicar o procedimento descrito a seguir:

$$CustoC, ano i = Custoc, ano 0 * ÍndiceC, ano i, (31)$$

Em que:

- i. $CustoC, ano i$, é o custo total do insumo c, apresentado na Tabela 18, reajustado no ano i;
- ii. $Custoc, ano 0$, é o custo do insumo c, apresentado na Tabela 18, na data base do contrato;
- iii. $ÍndiceC, ano i$, é o índice de preços que serve de REAJUSTE no ano i. O $ÍndiceC, ano i$ é calculado com base na equação abaixo:

$$ÍndiceC, ano i = \frac{P_i}{P_0} \quad (32)$$

Em que:

- i. $ÍndiceC, ano i$ refere-se ao fator que deve multiplicar os itens descritos na Tabela 18;
- ii. P_i refere-se ao índice de preços ou ao preço referente ao REAJUSTE ocorrido no ano i;
- iii. P_0 refere-se ao índice de preços ou ao preço referente à data-base;

4.1.2. Os índices de preços (Verificar fórmula no PDF anexo) para cálculo do primeiro reajuste apresentados na Tabela 18 referem-se ao preço do 12º mês ao da data-base de referência anterior à ocorrência do REAJUSTE.

4.1.3. Os índices de preços (Verificar fórmula no PDF anexo) para utilizado como referência do CONTRATO referem-se aos preços da data-base.

4.1.4. A categoria de custo “c” e os respectivos índices de preços a serem utilizados para reajuste da TARIFA DE REMUNERAÇÃO TÉCNICA são apresentados na Tabela 18:

Tabela 18 - Variáveis de Preço (Insumos) e Respetivos Índices para atualização anual

Custos por insumo “c”	Índice para atualização
Preço do Combustível (PrC)	ANP - Diesel S10 - RMC - Vide item 4.7.1.1
Pneu 275/80 - R22,5 (PPn)	FGV IBRE - IPA-OG - Pneus para Ônibus e Caminhões ⁵
Pneu 295/80 - R22,5 (PPn)	FGV IBRE - IPA-OG - Pneus para Ônibus e Caminhões ⁴
Recapagem 275/80 - R22,5 (PR)	FGV IBRE - IPA-OG - Pneus para Ônibus e Caminhões ⁴
Recapagem 295/80 - R22,5 (PR)	FGV IBRE - IPA-OG - Pneus para Ônibus e Caminhões ⁴
Preço do Veículo Novo Completo c (PVNCc)	Proporção de FGV IBRE – Sendo 53,58% do Código 1420917 e 46,42% do Código 1420921
Salário Motoristas (SM)	Convenção Coletiva
Salário Cobradores (SC)	Convenção Coletiva
Salário-Mínimo - SINDEESMAT (SMS)	Convenção Coletiva
Salário Higienizador de Estação Tubo (SHET)	Convenção Coletiva
Salário Porteiro Terminal (SPT)	Convenção Coletiva
B. Gratificação Ajustada (BGA)	Convenção Coletiva
B. Auxílio Alimentação (BAA)	Convenção Coletiva
B. Auxílio Saúde (BAS)	Convenção Coletiva
B. Seguro de Vida (BSV)	Convenção Coletiva
B. Uniformes de Mot. e Cobradores (BUMC)	Convenção Coletiva
B. Uniformes de Porteiros (BUP)	Convenção Coletiva

4.1.6. Também deve-se atualizar a quilometragem e a FROTA programada por categoria de veículo, conforme apresentado neste ANEXO.

4.1.7. No REAJUSTE, os itens de custos relacionados à benefícios (gratificação, auxílio alimentação, auxílio saúde, seguro de vida e uniformes) apresentado na Tabela 18 poderão ser excluídos caso haja alterações nas convenções coletivas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise das regras inscritas no Edital e seus anexos, extraem-se os seguintes apontamentos:

a) Da não utilização de fórmula paramétrica.

Observa-se, em primeiro lugar, que o procedimento de reajuste descrito na minuta do Edital e seus anexos não prevê a aplicação de uma fórmula paramétrica, como é o usual nos contratos de concessão e recomendado no Caderno Técnico de Referência – Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo, editado pelo então Ministério das Cidades²²:

"A utilização de fórmulas paramétricas é a solução encontrada nos contratos de concessão para Reajuste Tarifário. O método consiste na atualização dos preços de insumos por meio de uma expressão matemática que considera:

- A variação de alguns dos principais índices estimadores de inflação calculados por instituições públicas ou privadas de referência no sistema financeiro nacional;
- A participação de cada tipo de custo na totalidade dos custos e despesas operacionais dos operadores de ônibus, criando uma "cesta" de custos.

Dessa forma o órgão gestor promove a atualização do Valor da Tarifa de remuneração por meio de uma média ponderada. A ideia por trás disso é considerar a variação dos preços de cada item, somando-os ao final pelo valor da ponderação da representação que cada elemento possui dentro do conjunto de gastos operacionais no oferecimento do serviço".

O documento traz, inclusive, exemplos de aplicação da fórmula paramétrica em outras licitações que têm por objeto a concessão de linhas do transporte público coletivo de passageiros:

TABELA 24 Comparação da cesta de custos de quatro cidades brasileiras

Cidade	Termo 1	Termo 2	Termo 3	Termo 4	Termo 5
São Paulo	50%	20%	15%	15%	
	Rendimento Médio do Pessoal Ocupado - nominal nas principais capitais - São Paulo. Fonte: IBGE	Variação preço de óleo diesel para grandes consumidores. Fonte: ANP	Variação dos Preços por Atacado - Oferta Global -Material de transporte - Veículos a motor - Fonte: FGV	Índice acumulado do IPC - Fonte: FGV	
Belo Horizonte	45%	25%	20%	5%	5%
	Número índice do INPC , utilizado para reajuste de mão de obra	Preço médio para grandes consumidores do Óleo Diesel S10 Em Belo Horizonte Fonte: ANP / Brasil	Número índice de veículo . Fonte: FGV / IPA - DI - Série Especial - Ônibus,	Número índice de rodagem . Fonte: FGV / Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas / Pneu	Número índice do INPC , utilizado para reajuste de outras despesas
Brasília	50%	28%	17%	5%	
	Número índice do INPC , utilizado para reajuste de mão de obra	Índice de Veículos Automotores , Reboques, Carrocerias e Autopeças. Fonte: FGV	Preço médio para grandes consumidores do Óleo Diesel S10 em Brasília. Fonte: ANP / Brasil	Índice Geral de Preços - disponibilidade interna . Fonte: FGV	
Sorocaba	53%	23%	19%	3%	2%
	Reajuste do Pessoal no município de Sorocaba. Fonte: Sindicato dos Condutores de Sorocaba e região	Índices Preços amplo - Origem (IPA-OG) - produtos industriais - Indústria de transformação - Veículos automotores , reboques, carrocerias e autopeças (coluna 36)/FGV	Preço de óleo diesel para grandes consumidores. Fonte: ANP	Índice acumulado do IPC/FGV	Índices de preços ao produtor amplo - Origem (IPA-OG) - Indústria de transformação - Artigos de Borracha e de Material de Plásticos FGV

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DE EDITAIS DA ÚLTIMA LICITAÇÃO DE CADA CIDADE

Sobre a matéria, a AMEP, em face de questionamento realizado pela equipe de fiscalização, aduziu

²² Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/Caderno-Tecnico-de-Referencia-Gestao-do-Sistema-de-Transporte-Publico-Coletivo.pdf>. Pág. 191. Acesso em 04 de fevereiro de 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a “metodologia de reajuste prevista no Anexo IV - Cálculo Tarifário é uma junção de atualização de preços (inflação contratual), por meio de fórmula paramétrica e atualização de quantitativos de quilometragem e frota, devido a alocação do risco de oferta”.

Conclui-se assim, da resposta apresentada, que o entendimento do Poder Concedente quanto à utilização da fórmula paramétrica diverge substancialmente do modelo recomendado pelo Ministério das Cidades: enquanto este seleciona alguns custos relevantes do contrato, atribuindo-lhes pesos para a obtenção do índice de reajuste, o Edital de concessão em comento reajusta, senão todos, a grande maioria dos custos contratuais anualmente por meio de índices específicos, o que majora consideravelmente a complexidade do procedimento e gera baixo incentivo para o incremento da eficiência por parte das concessionárias.

Se não bastasse isso, tal situação vem somar-se a outras, abaixo discriminadas, que podem ter efeitos prejudiciais graves, como ofensas aos princípios da eficiência e da modicidade tarifária e o desvirtuamento da própria natureza de uma concessão.

Assim, diante do cenário exposto, é recomendável que o Poder Concedente reveja seu posicionamento e adote a fórmula paramétrica para a realização do reajuste anual, nos moldes propostos pelo Ministério das Cidades.

b) Do repasse integral dos benefícios concedidos em convenções coletivas de trabalho no reajuste anual dos preços do contrato.

É notório que as convenções coletivas de trabalho possibilitam a majoração de salários e benefícios em percentual superior à inflação do período, sendo tais valores excedentes fruto de negociação entre as partes em uma relação desenvolvida sob o prisma da relação trabalhista, fora da alçada, portanto, do estrito interesse público.

Desta forma, o repasse integral das convenções coletivas quando da execução dos reajustes anuais pode impactar negativamente a modicidade tarifária, princípio norteador do arcabouço normativo que rege as concessões públicas, fazendo com que os usuários arquem com os custos de quaisquer benefícios concedidos aos trabalhadores sem que haja a garantia de que tais concessões repercutirão no aperfeiçoamento ou no incremento da qualidade da prestação dos serviços.

Registre-se também que a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná - Agepar, em sua primeira manifestação no processo concernente à presente concessão, considerou a repercussão de tal disposição ante o princípio da eficiência do serviço público (grifos nossos)²³:

"Recomenda-se que as Despesas Com Pessoal e Encargos sejam reajustadas tão somente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) em vez de se adotar a Convenção Coletiva Trabalho como parâmetro. Isto porque, tal prática não gera incentivo à eficiência por parte do concessionário, o que viola o princípio da eficiência do serviço público.

Um ponto que merece destaque é que considerando a remuneração pelo serviço (RPS) prevista no Contrato de 5,02%, enquanto maior o custo operacional, maior será o valor do RPS repassado à concessionária. Percebe-se, neste caso, um incentivo à ineficiência, pois quanto maiores os custos, tais como os decorrentes de negociações de Convenção Coletiva, maior a vantagem financeira à Concessionária, pois, agindo assim, maior será o montante repassado via RPS.

O Manual cita ainda que a Convenção Coletiva fixa valores para o Presidente e Diretor Financeiro das empresas. Assim, considerando a proposta de adotar como repasse puro os valores fixados em convenção coletiva no cálculo do equilíbrio da concessão, qual seria o incentivo do presidente, diretor financeiro e acionista serem eficientes nessas negociações? Reitera-se que fixar tal regra gera um incentivo à ineficiência desse custo, resultando futuramente em maior tarifa/necessidade de subsídios.

Também, a remuneração prevista para o Poder Concedente é de 4% sobre o custo total. Percebe-se que para o Poder Concedente também pode não ser muito vantajoso ser eficiente nos acordos de convenção coletiva, uma vez que, enquanto maior o custo total do sistema, maior será o valor do repasse da verba de fiscalização prevista para o Poder Concedente.

Um ponto importante é que eventuais alegações de que, ao reajustar as contas de pessoal tão somente pelo INPC, iria levar a concessionária a operar no prejuízo não podem ser tratadas como corretas. Afinal, é esperado que a concessionária obtenha ganhos de eficiência operacional em relação aos parâmetros fixados na planilha de equilíbrio que podem suplantar tais perdas. Também, considerando que a concessionária terá direito ao RPS, que é um percentual além do WACC e dos ganhos de eficiência, tal remuneração pode ser utilizada como uma reserva para que a prestadora possa custear eventuais riscos atrelados a ela.

²³ Manifestação Técnica Conjunta n.º 01/2023 – AGEPAR. E-Protocolo n.º 20.331.668-2, fls. 986 e 987.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cabe destacar que não nos opomos a oferta de aumentos salariais aos funcionários da concessão ao longo da vigência do Contrato que superem os percentuais do INPC. Em especial, por entender que se trata de uma classe importante para a prestação do serviço. Contudo, nos opomos a repassar integralmente à tarifa/custo por quilômetro os valores fixados em Convenção Coletiva. Ainda, entendemos que o que for acordado em convenção coletiva DEVE ser respeitado pela empresa – no entanto, tal risco deve ser alocado ao concessionário”.

Ainda que a recomendação tenha sido objeto do voto aprovado pelo Conselho Diretor da Agência²⁴, a disposição foi mantida na minuta do contrato, sem que tenham sido apresentadas justificativas técnicas aptas a justificar o procedimento.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos realizada pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente afirmou que “Os dispositivos contratuais que compartilham o risco inflacionário, quais sejam, os reajustes periódicos disciplinados no Anexo IV - Cálculo Tarifário, precisam refletir o comportamento esperado dos custos específicos daquele seguimento de serviço. Nesse sentido, os reajustes acordados em ACTs fazem parte dos custos do parceiro privado e, portanto, utilizados para atualização dos custos de mão de obra em cada reajuste”.

Da resposta apresentada, evidencia-se que a AMEP não logrou êxito em garantir que o repasse integral das convenções coletivas de trabalho não irá prejudicar a modicidade tarifária e o princípio da eficiência, uma vez que, consoante se verá, o instrumento convocatório e a minuta contratual anexa a ele não preveem o compartilhamento de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade, seja nos reajustes anuais, seja nas revisões ordinárias.

Assim, faz-se necessário determinar que o Poder Concedente promova a adequação consequente na minuta do Edital e seus anexos.

c) Da atualização da quilometragem e da frota nos procedimentos de reajuste anual de preços.

Outro aspecto a se destacar diz respeito ao fato de o procedimento de reajuste albergar também a atualização da quilometragem e da frota, o que não é usual, haja vista que, consoante a própria definição legal, o reajuste visa tão somente a reposição do valor mediante incidência dos índices específicos ou setoriais.

Assim, primeiramente faz-se imprescindível pontuar que é natural que a concessão pressuponha a assunção de riscos por parte das concessionárias, o que é materializado idealmente na matriz de riscos integrante da relação contratual.

No caso em tela, observa-se, contudo, que o mecanismo de reajuste estatuído, que prevê anualmente a atualização da frota e da quilometragem, aliado à forma de composição do Risco 5 - Variação da Quilometragem e/ou da Frota Exigida²⁵ - que estipula que as concessionárias só assumem o risco quando ele ocorrer entre os reajustes ou as revisões – sem olvidar da não inclusão da transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários – possui o condão de desequilibrar a relação, ab origine, a favor das concessionárias.

Nesse diapasão, observe-se que a forma de reajuste prevista na minuta do Edital proporciona o repasse integral à tarifa de remuneração da alteração dos custos incorridos na prestação do serviço, ocasionando desestímulo as empresas para melhorar sua produtividade e reduzir seus custos, uma vez que os custos incorridos serão integralmente cobertos pela tarifa de remuneração e a variação de frota e quilometragem serão corrigidos anualmente.

Em resposta ao pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, a AMEP pontuou que, “considerando a dinâmica operacional do sistema, onde diversas atualizações são realizadas ao longo do ano, se entende que a prática de atualizar a quilometragem mensal de referência e sua divisão entre as diferentes categorias de veículos minimiza as distorções causadas na modelagem pela existência deste dinamismo. Essa prática é realizada há décadas. Outro ponto crucial é o impacto causado no CAPEX, já que as citadas alterações frequentemente alteram a quantidade de frota operacional necessária e, consequentemente, o número de veículos remunerados. De forma a evitar frequentes pedidos de reequilíbrio das operadoras, pelo aumento da frota, ou do Poder Concedente, por sua redução, a atualização anual surge como alternativa de forma a dividir o risco das alterações: dentro do período de 12 meses para os operadores e, superando esse prazo, repassando para o Estado, atualizando a frota considerada no modelo. A título de ilustração, a frota operacional do sistema atual em 2019 (antes da pandemia) era de 809 veículos, em 2023: 760, 2024: 771 e em 2025: 789”.

No entanto, é visível que a resposta apresentada pela AMEP se mostra insuficiente para garantir a

²⁴ E-Protocolo n.º 20.331.668-2, fls. 1124 a 1152.

²⁵ Analisado no IV 7.3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequação do procedimento. Ora, para se evitar a ocorrência de pedidos constantes de reequilíbrio econômico-financeiro, e se tais pedidos podem ser frequentes diante da dinâmica do objeto contratado, é a matriz de riscos que deve ser adequadamente balizada, de modo a que permita a razoável distribuição dos riscos contratuais – não devendo ser lançado mão, portanto, de mecanismos contratuais que não se prestam para tanto, a exemplo do reajuste anual. Veja-se, nesse sentido, a comparação das definições de reajuste e matriz de riscos alçadas no corpo da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;

c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

(...)

LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais. (grifos nossos).

Na hipótese em tela, conforme acima demonstrado, a consequência de tal desvirtuamento é o notável desequilíbrio na distribuição dos riscos contratuais, uma vez que as concessionárias suportarão riscos mínimos diante daqueles a serem suportados pelo Poder Concedente, desnaturando a própria natureza da concessão.

Assim, faz-se necessário que o Poder Concedente promova a adequação de tais regras na minuta do Edital e/ou apresente as justificativas técnicas que entender necessárias.

d) Da data-base para o primeiro reajustamento do contrato.

Saliente-se, ademais, que o interregno mínimo para incidência do reajuste está sendo contado a partir da data de apresentação das propostas e não da data do orçamento estimado, o que contraria a legislação que rege a matéria, bem como recente jurisprudência do TCU:

"É ilegal a previsão de reajuste contratual com prazo contado da data da apresentação da proposta, pois o marco a partir do qual se computa intervalo de tempo para aplicação de índice de reajustamento é a data do orçamento estimado (art. 92, § 3º, da Lei 14.133/2021). Acórdão 1795/2024-TCU-Plenário (Auditoria, Relator Ministro Jhonatan de Jesus)

Sobre a questão, a AMEP informou que "Conforme Item 4. do Anexo IV – Cálculo Tarifário, o primeiro reajuste é devido após 12 meses contados da data-base da moeda da proposta e não a data de apresentação das propostas. Segue trecho citado: "...será realizado o primeiro reajuste, respeitado o prazo mínimo de 12 (doze) meses, contados da data-base da PROPOSTA ECONÔMICA..."

Destarte, diante da resposta apresentada, em homenagem à clareza e à objetividade que devem permear o texto do Edital, faz-se necessário que o item 4.1. do Anexo IV – Cálculo Tarifário seja adequado de modo a pontuar expressamente que a data-base do primeiro reajuste terá por referência a data dos orçamentos estimados.

e) Da não inclusão da transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

Por fim, o procedimento inscrito na minuta do Edital não incluiu a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários, o que contraria o mandamento do artigo 9º, §9º, da Lei Federal n.º 12.587/2012.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos realizada pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente afirmou que "O contrato prevê um conjunto de indicadores de desempenho que avaliam a qualidade da prestação dos serviços de forma periódica e com impacto direto na remuneração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratualmente devida. Por fim, estabelece limites máximos de idade para os veículos em operação, de acordo com sua tipologia”, o que poderia suprir a suscitada ausência da transferência dos ganhos de eficiência e produtividade.

A AMEP, ademais, apregoa que “No que concerne a incorporação de ganhos de eficiência, o modelo de regulação contratual adotado incorpora ganhos de eficiência e produtividade no momento do leilão, por meio da proposta de preço dos proponentes (seja menor tarifa ou maior outorga), ou seja, os procedimentos de revisão previstos já consideram o benefício desses ganhos de eficiência”.

Ora, diante da resposta, deve-se salientar, em primeiro lugar, que “competição no certame licitatório” e “ganhos de eficiência e produtividade da operação” são conceitos que naturalmente não se confundem.

No momento da licitação a Administração busca conseguir o melhor preço em virtude da competitividade existente para o mercado. No caso do serviço de transporte público de passageiros por ônibus, como na maioria das concessões públicas, trata-se de um mercado definido do ponto de vista econômico como contestável, uma vez que a competitividade ocorre somente no momento de entrada da empresa no mercado (na licitação), tendo o vencedor do certame, portanto, garantia de monopólio durante a prestação do serviço.

Sendo assim, a licitação deve ser desenhada buscando sempre uma competitividade adequada, não provocando desincentivo a potenciais entrantes. No entanto, observa-se, nos certames ocorridos pelo país referentes ao serviço em tela, que no momento da licitação essa competitividade é limitada, uma vez que geralmente ocorre somente uma proposta ofertada e, muitas vezes, pertencente ao operador atual do sistema, indicando um mercado caracterizado por alto grau de concentração.

Desse ponto de vista, incorporar ganhos de eficiência e produtividade torna-se importantíssimo para a modicidade tarifária.

Registre-se que os ganhos com eficiência e produtividade ocorrem ao longo da execução contratual, na medida em que a empresa, com o tempo, adquire conhecimento do negócio e capacidade técnica para melhorar/otimizar a forma de utilização dos recursos necessários à prestação do serviço – o que é ainda mais relevante em se tratando de um contrato de longo prazo, como o agora em análise.

Outrossim, a idade da frota é requisito contratual de caráter operacional e não mecanismo indutor do aperfeiçoamento do desempenho. Ademais, conforme será evidenciado na análise do Achado 3, o desconto máximo resultante da aferição dos indicadores de desempenho é extremamente reduzido ante a outras opções viáveis, o que pode comprometer a indução do aperfeiçoamento da operação.

Assim, é de suma importância que o Edital preveja a incorporação dos ganhos de eficiência e produtividade no momento dos reajustes e revisões.

Evidências

Minuta de Edital de Concessão, folhas 3892 a 3957, mov. 121, protocolo nº 20.331.668-2.

Minuta de Contrato de Concessão, folhas 3958 a 4039, mov. 122, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo II – Matriz de Riscos, da Minuta do Contrato, folhas 4868 a 4881, mov. 133, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, folhas 4882 a 4893, mov. 134, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos - AMEP

Primeira manifestação da Agepar - , fls. 1124 a 1153, Mov. 37 do E-Protocolo n.º 20.331.668-2

Manifestação Conjunta Agepar 01/2023, fls. 962 a 1118, Mov. 32 do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Crítérios

Lei Federal n.º 12.587/2012 - Plano Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 9º, § 7º e § 9º.

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

§7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no Edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

Lei Federal n.º 8.897/1995 - Lei de Concessões: Art. 9º; Art. 18, VIII; e Art. 23, IV.

Art. 9o A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no Edital e no contrato. Art. 18. O Edital de licitação será elaborado pelo Poder Concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente: VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa; Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas. Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 6º, §8º, I e LVIII; Art. 25, § 7º e § 8º, I; e Art. 92, V, § 3º e § 4º. Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: § 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por: I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais; LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais; Art. 25. O Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. § 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no Edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. § 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por: I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais; Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; § 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. § 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por: I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais. Caderno Técnico de Referência – Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo – Ministério das Cidades, Pág. 191. A utilização de fórmulas paramétricas é a solução encontrada nos contratos de concessão para Reajuste Tarifário. O método consiste na atualização dos preços de insumos por meio de uma expressão matemática que considera: • A variação de alguns dos principais índices estimadores de inflação calculados por instituições públicas ou privadas de referência no sistema financeiro nacional; • A participação de cada tipo de custo na totalidade dos custos e despesas operacionais dos operadores de ônibus, criando uma “cesta” de custos. Dessa forma o órgão gestor promove a atualização do Valor da Tarifa de remuneração por meio de uma média ponderada. A ideia por trás disso é considerar a variação dos preços de cada item, somando-os ao final pelo valor da ponderação da representação que cada elemento possui dentro do conjunto de gastos operacionais no oferecimento do serviço.
Possíveis efeitos
1 - Aumento da complexidade do procedimento de reajuste, dificultando a fiscalização e o controle social.
2 - Falta de incentivo à eficiência da concessionária, ante a atualização anual e quase total do custo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos insumos.

3 - Risco de majoração tarifária excessiva, pois a ausência de ponderação entre os insumos e seus pesos específicos nos custos pode inflar o reajuste.

4 - Desequilíbrio da alocação de riscos, pois o Poder Concedente e os usuários suportam integralmente um risco que deveria ser compartilhado ou assumido pelo concessionário.

5 - Desequilíbrio contratual estrutural, pois os custos variáveis operacionais (como quilometragem e frota) são automaticamente repassados, eliminando riscos empresariais próprios de uma concessão.

Comentários do gestor

Resposta 1:

"A recomendação relativa à adoção de fórmula paramétrica para a atualização anual dos preços será tratada em reunião com o Órgão.

Quanto à determinação sobre a absorção dos ganhos de eficiência e produtividade, informa-se que o tema será acompanhado durante a execução contratual e incorporado aos procedimentos de revisão ordinária, quando aplicável, limitado à incorporação de novas tecnologias e aos temas técnicos presentes no Manual da ANTP. O Anexo IV, seção 4.2, será ajustado, estabelecendo que o percentual do compartilhamento de tais ganhos será definido em cada caso.

A determinação que trata da definição da data-base para o primeiro reajuste será acatada, e os documentos licitatórios serão ajustados conforme indicado.

O tema referente à atualização da frota e da quilometragem serem atualizados no processo de reajuste, assim como a determinação relacionada ao reajuste salarial e uso fórmulas paramétricas, também serão debatidos durante a reunião com o Órgão".

Resposta 2:

"Dado o complexo contexto enfrentado pelo transporte público, com diversas alterações operacionais ao longo do período de um ano, inclusive, com realocação de frota entre linhas com diferentes extensões, não apenas pela flutuação da demanda, mas também, pela necessidade de desvios, existência de obras, ou atualizações de trajetos devido à efetivação de melhorias (infraestrutura, faixas exclusivas, instalação de novos equipamentos urbanos, novas integrações, entre outros) e toda a dinâmica operacional decorrente disso, entende-se que, assim como no caso da variação dos preços dos insumos, a variação das quantidades (frota e quilometragem) e de suas proporções (quilometragem por categoria de veículo) também são suficientemente relevantes para que o efeito de suas atualizações na modelagem econômica sejam realizadas na periodicidade anual.

Dessa forma, assim como nos casos de flutuações de preços, as distorções causadas de forma financeiramente favoráveis ao Poder Público ou aos Concessionários não serão carregadas por janelas de quatro anos, entre as revisões, permitindo sua correção de forma anual e, portanto, melhor aferição do modelo quanto a realidade vivenciada.

Análise da equipe

No que diz respeito à inclusão da transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas, a AMEP aduziu que a matéria será acompanhada e incorporada aos procedimentos de revisão ordinária, quando aplicável, limitado à incorporação de novas tecnologias e aos temas técnicos presentes no Manual da ANTP. Nada, porém, foi arguido quanto ao procedimento dos reajustes anuais, objeto do achado ora em comento.

Veja-se, exemplificativamente, que nada impede que, ao longo da execução contratual, mormente quando da realização das revisões ordinárias, seja apurado um fator, comumente denominado Fator X, a ser subtraído ou acrescido aos índices aplicáveis nos procedimentos de reajuste subsequentes até a próxima revisão ordinária.

Registre-se, mais uma vez, que não se trata de liberalidade do gestor, mas imposição da Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelecida na Lei Federal n.º 12.587/2012 e tem por fundamento garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro quando da realização dos reajustes anuais, ajustando as tarifas e permitindo que os usuários se beneficiem de melhorias operacionais.

Quanto às demais irregularidades descritas na condição e às propostas de determinações e recomendações a ela relacionadas, a AMEP não logrou êxito em apresentar argumentos e/ou documentos aptos a modificar o posicionamento da equipe de fiscalização.

Nesses termos, subsiste premente a necessidade de conformar o procedimento de reajuste anual previsto na minuta do contrato à legislação que rege a matéria, preservando a sua estrita natureza de correção monetária e legando à matriz de riscos a função primordial de distribuir os riscos inerentes ao negócio.

Importa aqui recordar que as concessões de serviços públicos são caracterizadas pelo compartilhamento dos riscos entre Poder Concedente e concessionárias e a não observância de tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

premissa é capaz de desnaturar o próprio estatuto jurídico da concessão.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 7.1: Disciplinar, na minuta do Edital e seus anexos, que as disposições concernentes às convenções coletivas de trabalho somente impactarão as tarifas, nos procedimentos de reajuste anual, no que diz respeito à recomposição das perdas inflacionárias. Recomendação 7.2: Abster-se, na minuta do Edital e seus anexos, de prever a atualização da frota e da quilometragem nos procedimentos de reajuste anual, balizando adequadamente a matriz de riscos do contrato. Recomendação 7.3: Delimitar com clareza, no texto da minuta do Edital e seus anexos, que a data-base do primeiro reajuste anual terá por referência a data dos orçamentos estimados e não a data de apresentação das propostas. Recomendação 7.4: Incluir, nos procedimentos de reajuste anual definidos na minuta do Edital e seus anexos, a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas, em conformidade ao disposto na Lei Federal n.º 12.587/2012. Recomendação 7.5: Adotar, na minuta do Edital e seus anexos, fórmula paramétrica para a realização do reajustamento anual dos preços, selecionando os custos relevantes do contrato e atribuindo-lhes pesos para a obtenção do índice de reajuste.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4 em determinação.
Benefícios Esperados
Simplificação do cálculo tarifário, facilitando a compreensão pelos órgãos de controle e pela sociedade, privilegiando uma maior transparência e previsibilidade do processo de reajuste. Estímulo à busca de eficiência operacional e redução de desperdícios; criação de incentivos econômicos para inovação e melhor gestão de recursos; e geração de ganhos de produtividade que podem se refletir em tarifas mais moderadas. Reajustes mais realistas e proporcionais ao impacto efetivo dos insumos no custo, evitando repasses indevidos aos usuários e promovendo equilíbrio tarifário. Repartição mais justa e racional dos riscos, em conformidade com as boas práticas de concessões, e maior sustentabilidade financeira do contrato a longo prazo. Reforço do caráter empresarial da concessão, preservando o princípio do risco do negócio.

Achado 8

Questão de Auditoria 7: As cláusulas que regulam os procedimentos de reajuste e revisões contratuais estão adequadamente estabelecidas?

Achado 8
As cláusulas da minuta do contrato relacionadas à revisão ordinária das tarifas técnicas não disciplinam como, no procedimento, serão incorporados os ganhos de eficiência e produtividade.
Condição
As regras que disciplinam a revisão periódica, inscritas na minuta do contrato anexa à minuta do Edital de licitação, não disciplinam como, no procedimento, serão incorporados os ganhos de eficiência e produtividade, em desconformidade ao artigo 9º, §10, Lei Federal n.º 12.587/2012 As cláusulas que disciplinam a revisão ordinária do contrato encontram-se estabelecidas no item 30 ²⁶ da minuta do Edital, no item 20 ²⁷ da minuta contratual anexa ao instrumento convocatório, no item 5

²⁶ 30.1. As condições do CONTRATO serão revistas, nos casos previstos no CONTRATO, mantendo-se sempre o seu equilíbrio econômico-financeiro. O procedimento e a forma de revisão do CONTRATO estão previstos no seu respectivo instrumento e em seus anexos.

²⁷ 20.1. No prazo de 03 (três) anos, contados a partir da realização do primeiro REAJUSTE, será realizada a 01ª (primeira) REVISÃO ORDINÁRIA. As demais REVISÕES ORDINÁRIAS serão realizadas a cada 04 (quatro)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária²⁸ e no item 4.2. do Anexo IV – Cálculo Tarifário²⁹.

Da leitura dos dispositivos, registre-se que se encontra regularmente definida a periodicidade e o escopo abrangido pelas revisões ordinárias. Não há, contudo, à exemplo do que já evidenciado para os reajustes anuais, regras que estatuem a forma como os ganhos de eficiência e produtividade repercutirão nos procedimentos de revisão ordinária de modo a favorecer a modicidade tarifária, da forma como estatui a Lei Federal n.º 12.587/2012.

Em resposta ao pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, a AMEP pontuou que, “No que concerne a incorporação de ganhos de eficiência, o modelo de regulação contratual adotado incorpora ganhos de eficiência e produtividade no momento do leilão, por meio da proposta de preço dos proponentes (seja menor tarifa ou maior outorga), ou seja, os procedimentos de revisão previstos já consideram o benefício desses ganhos de eficiência. No que tange às receitas acessórias, as que foram previstas no cenário base já estão sendo consideradas na necessidade de tarifa para fins de remuneração e, portanto, em linha com o objetivo de modicidade tarifária. Possibilidades de exploração de novas receitas acessórias deverão ser aprovadas pelo Poder Concedente, considerando as regras de compartilhamento, a qualquer momento da execução contratual, inclusive durante os procedimentos de revisão ordinária”.

Ora, a resposta ofertada evidentemente não esclareceu os questionamentos da equipe de fiscalização, uma vez que competição no certame licitatório e os ganhos de eficiência e produtividade são conceitos que não se confundem.

No momento da licitação a Administração busca conseguir o melhor preço em virtude da

anos, após a 01ª (primeira) REVISÃO ORDINÁRIA. Os processos de REVISÃO ORDINÁRIA poderão culminar com:

- a. A revisão da TARIFA DE REMUNERAÇÃO TÉCNICA, na forma estabelecida no ANEXO III - REMUNERAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO ORDINÁRIA.
- b. A revisão dos INDICADORES DE DESEMPENHO e as metas estabelecidas, com o objetivo de estabelecer os incentivos econômicos adequados para estimular a melhoria contínua da execução das atividades objeto da CONCESSÃO; e
- c. A inclusão de investimentos adicionais, sempre observando o EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO do CONTRATO.

²⁸ 5. REVISÃO ORDINÁRIA

5.1. A primeira REVISÃO ORDINÁRIA ocorrerá em 3 (três) anos após o primeiro REAJUSTE. As demais REVISÕES ORDINÁRIAS ocorrerão a cada 4 (quatro) anos após a primeira REVISÃO ORDINÁRIA.

5.2. A REVISÃO ORDINÁRIA do CONTRATO poderá culminar na revisão da TARIFA DE REMUNERAÇÃO TÉCNICA e repactuação nos INDICADORES DE DESEMPENHO.

5.3. Na REVISÃO ORDINÁRIA, além do processo estabelecido para os REAJUSTES, serão atualizados os parâmetros de entrada, com consequente atualização de variáveis dependentes, definidas a seguir:

5.3.1. Tabelas Operacionais com seus reflexos sobre QUILOMETRAGEM e FROTA, além de pessoal, por categoria e parâmetros dependentes;

5.3.2. Parâmetros de consumo de combustíveis considerando a tabela divulgada pela ANTP. Em caso de não divulgação pela ANTP até a data da REVISÃO ORDINÁRIA, o VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá apresentar o parâmetro atualizado com base em estudo elaborado por instituição técnica de referência.

5.3.3. Número de tarifas de pedágio;

5.3.4. Número de estações tudo;

5.3.5. Número de postos de trabalho de controladores de acesso de terminais;

5.3.6. Weighted Average Cost of Capital (WACC), conforme disposto no ANEXO IV - CÁLCULO TARIFÁRIO.

5.4. Após as REVISÕES ORDINÁRIAS, os REAJUSTES tarifários voltam a ser calculados conforme definido no item 3.

²⁹ 4.2.1. A primeira REVISÃO ORDINÁRIA ocorrerá em 3 (três) anos após o primeiro REAJUSTE. As demais REVISÕES ORDINÁRIAS ocorrerão a cada 4 (quatro) anos após a primeira REVISÃO ORDINÁRIA, conforme previsto no Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária.

4.2.2. Na REVISÃO ORDINÁRIA, além do processo estabelecido para os REAJUSTES, serão atualizados os parâmetros de entrada, com consequente atualização de variáveis dependentes, conforme descrito no Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária.

4.2.2.1. A atualização do WACC no contexto da REVISÃO ORDINÁRIA terá impacto exclusivamente na Remuneração do Capital Investido, sem causar alterações em outros componentes do fluxo de caixa.

4.2.3. Os itens de custos, coeficientes e parâmetros não citados na Tabela 18 não serão alterados em qualquer hipótese, salvo quando impactados por evento de desequilíbrio cujo risco esteja alocado ao Poder Concedente conforme indicado na Matriz de Risco.

4.2.4. As metodologias de cálculo também não poderão ser alteradas em nenhuma hipótese, salvo nos casos que houver substituição de índice de reajuste que deixe de existir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competitividade existente para o mercado. No caso do serviço de transporte público de passageiros por ônibus, como na maioria das concessões públicas, trata-se de um mercado definido do ponto de vista econômico como contestável, uma vez que a competitividade ocorre somente no momento de entrada da empresa no mercado (na licitação), tendo o vencedor do certame, portanto, garantia de monopólio durante a prestação do serviço.

Sendo assim, a licitação deve ser desenhada buscando sempre uma competitividade adequada, não provocando desincentivo a potenciais entrantes. No entanto, observa-se, nos certames ocorridos pelo país referentes ao serviço em tela, que no momento da licitação essa competitividade é limitada, uma vez que geralmente ocorre somente uma proposta ofertada e, muitas vezes, pertencente ao operador atual do sistema, indicando um mercado caracterizado por alto grau de concentração.

Desse ponto de vista, incorporar ganhos de eficiência e produtividade torna-se importantíssimo para modicidade tarifária.

Os ganhos com eficiência e produtividade ocorrem ao longo da execução contratual, na medida em que a empresa, com o tempo, adquire conhecimento do negócio e capacidade técnica para melhorar/otimizar a forma de utilização dos recursos necessários à prestação do serviço.

Outrossim, a idade da frota é requisito contratual operacional e não mecanismo indutor do aperfeiçoamento do desempenho. Ademais, conforme será evidenciado na análise do Achado 3, o desconto máximo resultante da aferição dos indicadores de desempenho é extremamente reduzido ante a outras opções viáveis, o que pode comprometer a indução do aperfeiçoamento operacional.

Nesse sentido, importa considerar que o Poder Concedente deve realizar as adequações necessárias na minuta do Edital e seus anexos e/ou apresentar as justificativas técnicas que entender necessárias.

Evidências

Minuta de Edital de Concessão, folhas 3892 a 3957, mov. 121, protocolo nº 20.331.668-2.

Minuta de Contrato de Concessão, folhas 3958 a 4039, mov. 122, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, folhas 4882 a 4893, mov. 134, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal nº 8.897/1995 - Lei de Concessões: Art. 9º; Art. 18, VIII; e Art. 23, IV.

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no Edital e no contrato.

Art. 18. O Edital de licitação será elaborado pelo Poder Concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas.

Lei Federal nº 12.587/2012 - Plano Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 9º, § 7º e § 10.

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

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

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

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

Possíveis efeitos

1 - Remuneração da concessionária desvinculada de desempenho ou de otimização da operação, o que reduz a eficácia regulatória.

2 - Prejuízo cumulativo ao longo do contrato (especialmente em contratos de longo prazo), com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobrecusto sendo arcado pelos usuários ou pelo Estado.
Comentários do gestor
“A absorção dos ganhos de eficiência e produtividade será acompanhada durante a execução contratual e incorporada aos procedimentos de revisão ordinária, quando aplicável, limitado à incorporação de novas tecnologias e aos temas técnicos presentes no Manual da ANTP. O Anexo IV, seção 4.2, será ajustado, estabelecendo que o percentual do compartilhamento de tais ganhos será definido em cada caso”.
Análise da equipe
A AMEP compromete-se a incluir a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas, aduzindo que a matéria será acompanhada e incorporada aos procedimentos de revisão ordinária, quando aplicável, limitando-se à incorporação de novas tecnologias e aos temas técnicos presentes no Manual da ANTP. Ademais, a Agência afirma que realizará a adequação da minuta do Edital no que for necessário. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que comporão o Edital de concessão – e seus respectivos anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 8.1: Incorporar, nos procedimentos de revisão ordinária definidos na minuta do Edital e seus anexos, o compartilhamento dos ganhos de eficiência e produtividade, em conformidade à Lei Federal n.º 12.587/2012.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 8.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Maior eficácia regulatória e estímulo à eficiência, na medida em que a remuneração será atrelada a indicadores de desempenho (qualidade, eficiência, satisfação do usuário), induzindo comportamento alinhado ao interesse público. Redução de sobrecustos, uma vez que a eliminação de repasses indevidos ou automáticos evita o aumento injustificado de tarifas e gastos públicos, preservando a saúde financeira do contrato sem onerar excessivamente usuários ou o erário público.

Achado 9

Questão de Auditoria 8: O Edital observa as formalidades legais para minimizar a ocorrência de impropriedades no encerramento do contrato?

Achado 9
O regime dos bens afetados à concessão e sua eventual reversibilidade não é fundamentado tecnicamente, podendo impactar negativamente a execução do contrato.
Condição
A minuta do contrato anexa à minuta do Edital de concessão dispõe a respeito da irreversibilidade dos bens, sem, contudo, apresentar no processo licitatório as justificativas técnicas que amparam tal escolha, o que desrespeita o artigo 23, III, da Lei Federal n.º 8987/1995. Ademais, é inclusa no instrumento contratual uma cláusula que permite a modificação, a qualquer tempo, do regime de reversibilidade dos bens, o que, se costumeiramente reiterado, pode ensejar insegurança jurídica, afetando o artigo 5º da Lei Federal n.º 14.133/2021. O item 31 da minuta do Edital, bem como o item 41.1. da minuta do contrato estatuem que não há previsão de bens reversíveis na concessão ³⁰ . Contudo, a partir do item 41.2. ³¹ da minuta do contrato,

³⁰ 41.1. Não há previsão de BENS REVERSÍVEIS na presente CONCESSÃO.

³¹ 41.2. Em caso de inclusão de BENS REVERSÍVEIS ao CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA se obriga a manter em bom estado de funcionamento, conservação e segurança e às suas expensas os eventuais BENS REVERSÍVEIS, durante toda a vigência da CONCESSÃO, efetuando, para tanto, as reparações, renovações e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estabelecem-se inúmeras regras que disciplinam a possível inclusão da reversibilidade no curso da execução contratual e a forma em que se dará tal reversão, com os deveres e cuidados que devem ser observados pela concessionária e pelo Poder Concedente. Há no curso da mencionada minuta outros dispositivos relacionados à matéria, a exemplo daquele que regula a necessidade de fiscalização sobre a existência e o estado de conservação dos bens reversíveis³² e da impossibilidade de indenização dos investimentos realizados pela aquisição de bens reversíveis, ao término do prazo contratual³³.

Sobre a matéria, importa considerar que a existência de bens reversíveis impacta o valor estimado da contratação e, por conseguinte, as propostas econômicas apresentadas pelos licitantes, na medida em que devem ser amortizados no decurso da concessão. Nesse sentido, é preciso que, durante o planejamento da licitação, seja exercido o adequado juízo de conveniência e oportunidade a respeito da inclusão dos bens reversíveis na concessão, expondo-se nos instrumentos Editalícios adequados, na medida do possível, o rol dos bens que se enquadram em tal conceito.

Nessa esteira, a FIPE, consultoria contratada para auxiliar a AMEP na elaboração do Edital e na execução da licitação em comento, argumenta junto ao E-Protocolo n.º 21.396.848-3³⁴:

"4.2.2.4. Bens Reversíveis

Em um contrato de concessão, os bens reversíveis são aqueles que, ao final do prazo do contrato, devem ser revertidos ao patrimônio do Poder Público Concedente. São bens indispensáveis à continuidade da prestação do serviço público objeto da concessão, e sua reversão visa garantir que o serviço continue sendo prestado regularmente mesmo após o término do contrato.

A indicação clara dos bens reversíveis no contrato é de suma importância para garantir a segurança jurídica do contrato e a continuidade da prestação do serviço público. Uma indicação clara e precisa dos bens reversíveis permite que o concessionário e o Poder Público Concedente saibam, com antecedência, quais bens serão repassados ao final do contrato. Isso evita conflitos e incertezas sobre a titularidade dos bens, o que pode prejudicar a continuidade da prestação do serviço público. Assim, o rol de bens reversíveis consta de maneira expressa no contrato.

A presença de cláusulas que descrevem um procedimento de reversibilidade no contrato de concessão é fundamental para estabelecer as etapas e condições sob as quais a transição dos ativos ocorrerá. Nessa linha de raciocínio, o contrato conta com regramento específico sobre o tema, garantindo um retorno eficiente dos ativos à administração pública ao final do contrato e contribuindo para a segurança jurídica, transparência e eficácia na gestão da concessão. (grifos nossos)".

No caso em tela, a generalidade das disposições Editalícias e contratuais a respeito da reversibilidade dos bens não permite o exercício do juízo de ponderação a respeito de sua adequação. Se é verdade que, conforme consta do mesmo E-Protocolo n.º 21.396.848-3³⁵, "no setor de transportes, geralmente, os veículos utilizados na operação não são bens reversíveis", não há, nos autos, nada que garanta ser o caso da Região Metropolitana de Curitiba. À título ilustrativo, não é incomum a ocorrência de ônibus com características especiais que demandem melhor avaliação de sua reversibilidade.

Em atenção a pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente esclarece: "Considerando o prazo do contrato ser de 20 anos e a vida útil de 12; a possibilidade de alterações em decorrência da inovação do modal, sobretudo o integrado de Curitiba; considerando que o projeto contempla revisões ordinárias e extraordinárias. Havendo a necessidade de alteração durante o curso, pode estar contemplada nessas ocasiões. A escolha por apresentar bens reversíveis traria maior complexidade".

Nesse diapasão, entende-se que a justificativa pela "maior complexidade" não pode ser considerada válida, na medida em que a definição dos bens possivelmente considerados reversíveis durante o planejamento da licitação, consoante já delimitado acima, garante maior transparência e segurança jurídica à contratação, bem como a adequada avaliação de custos por parte dos possíveis licitantes.

adaptações necessárias ao bom desempenho dos serviços, nos termos previstos neste CONTRATO, ressalvados os desgastes decorrentes da utilização normal.

³² 28.1. A fiscalização e o gerenciamento do CONTRATO serão exercidos pelo PODER CONCEDENTE, e abrangerá, dentre outros pontos:

vi. A existência e o estado de conservação dos BENS REVERSÍVEIS;

³³ 34.2. Na hipótese de advento do termo contratual, a CONCESSIONÁRIA não fará jus a qualquer indenização relativa a investimentos para aquisição de eventuais BENS REVERSÍVEIS, salvo se o contrário estiver expresso neste CONTRATO ou em algum de seus termos aditivos porventura celebrados.

³⁴ Fls. 324 e 325.

³⁵ Fl. 2841.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Caso contrário, estar-se-ia esvaziando o conteúdo e a finalidade do artigo 23 da Lei Federal n.º 8987/1995³⁶, que disciplina ser cláusula essencial aos contratos administrativos aquelas que disponham a respeito dos bens reversíveis. Assim, caso não haja indicação de bens reversíveis na minuta do contrato, devem ser apresentadas as justificativas competentes – que, frise-se, devem repousar na técnica e não na eventual complexidade do procedimento.

Note-se que, na concessão em comento, são contemplados diversos tipos de veículos – alguns dos quais parecem abrigar características especiais, a exemplo dos denominados “multimodais” e “5 portas”. Desse modo é válido questionar – conforme já o foi feito, ainda que não respondido pelo Poder Concedente – se tais especificidades são capazes de afetar tais bens especificamente à prestação do presente contrato, capacitando-os, assim, à reversibilidade ao final da concessão e por qual motivo não o foram: é antieconômico? Não é efetivo? Afeta a atualidade do serviço?

De igual modo não prospera o argumento de que a vida útil dos ônibus é menor do que o prazo do contrato, uma vez que não é incomum que, no encerramento do contrato, haja veículos cuja idade operacional seja menor do que o máximo previsto. No caso em tela, muito provavelmente isso acontecerá, na medida em que é exigida idade média da frota inferior a 7 (sete) anos.

No caso em tela, portanto, faz-se necessário que o Poder Concedente detalhe as justificativas técnicas apresentadas no que diz respeito às suas escolhas quanto à reversibilidade dos bens ao final da concessão, pontuando tecnicamente as razões que levaram à opção pela regra geral de irreversibilidade ou, em caso contrário, dispondo na minuta contratual o rol dos bens considerados reversíveis.

Ademais, diante dos impactos econômico-financeiros gerados, a inclusão (ou a exclusão) de bens reversíveis a qualquer momento pode ensejar a revisão extraordinária do contrato e a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, com a consequente modificação da tarifa de remuneração técnica, o que, de todo modo, caso constantemente reiterada, pode gerar insegurança e – até mesmo – prejuízos aos usuários do sistema de transporte coletivo ou ao Poder Concedente.

Diante do exposto, é recomendável que a inclusão ou exclusão de bens reversíveis seja delimitada a momentos oportunos do contrato, sugerindo-se que ocorra quando das revisões ordinárias, ocasião na qual a tarifa já deve ser reavaliada.

Evidências

Minuta de Contrato de Concessão, folhas 3958 a 4039, mov. 122, protocolo nº 20.331.668-2.

Relatório Jurídico-Institucional Preliminar - Fls. 241 a 346, Mov. 31 do E-Protocolo n.º 21.396.848-3.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal n.º 8.987/1995 - Lei de Concessões: Art. 18, X e XI; Art. 23, X; Art. 35, § 1º e § 3º; e Art. 36.

Art. 18. O Edital de licitação será elaborado pelo Poder Concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

X - aos bens reversíveis;

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

(...)

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao Poder Concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no Edital e estabelecido no contrato.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo Poder Concedente, de todos os bens reversíveis.

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º, Art. 6º, XXII, b); e Art. 18, IX, X e § 1º, I.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da

³⁶ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

X - aos bens reversíveis;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IX - a motivação circunstanciada das condições do Edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público.

Possíveis efeitos

1 - Prejuízo à isonomia e à competição haja vista a ausência de previsibilidade quanto às obrigações futuras a serem suportadas pelos licitantes, à redução da atratividade do projeto e ao favorecimento eventual de operadores dotados das informações não divulgadas no instrumento de convocação.

2 - Prejuízo à segurança jurídica da execução contratual, ante a necessidade de realização de revisões extraordinárias motivadas pela inclusão de bens reversíveis a qualquer tempo.

3 - Prejuízo à modelagem econômico-financeira da concessão, haja vista a possibilidade super ou subdimensionamento dos investimentos, à apresentação de propostas desajustadas à realidade do serviço e à realização de revisões extraordinárias que podem levar à majoração da tarifa técnica.

Comentários do gestor

“Os bens utilizados na prestação do serviço se constituem, sobretudo, pelos veículos que possuem vida útil limitada e estarão, ao final da concessão, em parte, depreciados. Além disso, a opção pela reversibilidade desses bens exigiria do Poder Concedente avaliação, recebimento, guarda e manutenção dos bens ao final do contrato, acarretando custos adicionais e capacidade de estrutura física e técnica. Nesse sentido, a reversibilidade desses bens não é vantajosa, bem como não se configura como prática de mercado, haja vista prevalência de contratos em execução que também não preveem reversibilidade desses ativos. Contudo, a minuta do contrato será ajustada para que apresente a previsão de inclusão ou exclusão de bens reversíveis durante os procedimentos de revisão ordinária, considerando especificamente a reversibilidade da frota de uso exclusivo para integração com Curitiba”.

Análise da equipe

Da resposta apresentada, denota-se que a AMEP reproduz novamente argumentos com caráter genérico, que não possibilitam a realização de juízo técnico adequado a respeito das razões que a levaram optar pela irreversibilidade dos bens no início do contrato.

Enfatize-se, mais uma vez, que a discussão pertinente à reversibilidade dos bens é de suma importância à segurança jurídica do contrato, quanto mais porque é exigida ao longo da execução do objeto a manutenção de uma idade de frota média, levando à necessidade de aquisição contínua de novos ônibus, muitos dos quais com características especialmente afetadas à operação em Curitiba e região.

Dessa feita, é válido concluir, desde já, que os últimos anos da concessão serão especialmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sensíveis quanto à temática, razão pela qual a sua consideração, na fase de planejamento da concessão, não pode ser negligenciada ou tratada de forma contraditória. Se há certeza sobre a inviabilidade ou, melhor dizendo, sobre a não vantajosidade da reversibilidade dos bens no presente contrato, por que prever cláusula que permita a definição da reversibilidade no curso da execução contratual e, agora, consoante afirmado, restringindo-a à frota de uso exclusivo para integração com Curitiba? Quais dados suportam tal conclusão? Tais dados não permitiriam, outrossim, discussão mais aprofundada a respeito da matéria na fase de planejamento da concessão? Nada obstante as dúvidas que persistem, é forçoso reconhecer ser necessário que quaisquer justificativas apresentadas pelo Poder Concedente componham o Estudo Técnico Preliminar e sejam suficientemente detalhadas e coerentes com a formatação do projeto de concessão adotado.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 9.1: Justificar tecnicamente, no Estudo Técnico Preliminar, a delimitação – ou a ausência de delimitação – dos bens considerados reversíveis, discriminando-os na minuta do contrato, em sendo o caso. Recomendação 9.2: Delimitar precisamente, na minuta do contrato, os momentos em que os bens reversíveis poderão ser excluídos ou incluídos na relação contratual, a exemplo das revisões ordinárias.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 9.1 e 9.2 em determinação.
Benefícios Esperados
Asseguração da isonomia e da competição, uma vez que todos os licitantes concorrem em condições equitativas, com acesso às mesmas informações, podendo isso ainda ampliar a participação e a competitividade do certame. Maior estabilidade contratual, diante da redução do risco de modificações inesperadas, permitindo que a concessionária planeje melhor o ciclo de vida dos ativos e sua depreciação, reduzindo, ademais, o risco de litígios na execução do contrato. Apresentação de propostas mais realistas e aderentes ao serviço demandado, reduzindo a necessidade de revisões extraordinárias e assegurando menor risco de repasse indevido de custos ou majorações tarifárias.

Achado 10

Questão de Auditoria 9: Os indicadores de desempenho foram previstos de forma suficiente e adequada para que efetivamente apurem a qualidade do serviço prestado?

Achado 10
Indicadores de desempenho previstos de forma inadequada para que efetivamente apurem a qualidade do serviço prestado.
Condição
A minuta do Anexo V do contrato de concessão do serviço de transporte coletivo não atende aos artigos 6º, § 1º e 23, III, da Lei Federal nº 8.987/1995, e 10, I e II, e 21, IV, da Lei Federal nº 12.587/2012, bem como o artigo 5º da Lei Federal 14.133/2021, uma vez que os indicadores de desempenho nela previstos apresentam falhas metodológicas e conceituais que comprometem a apuração objetiva da qualidade do serviço prestado, carecendo de critérios claros de cálculo, fontes de dados e responsabilidades atribuídas, além de adotar metas pouco desafiadoras e incentivos financeiros insuficientes para promover a melhoria contínua do serviço. Com base na análise dos seis indicadores de desempenho previstos no Anexo V da minuta contratual da concessão do serviço de transporte coletivo, verificou-se que os indicadores, embora abranjam aspectos operacionais e de satisfação do usuário, apresentam falhas significativas de concepção e metodologia que comprometem sua efetividade na apuração da qualidade do serviço prestado. Os critérios de análise adotados fundamentaram-se nas exigências legais das Leis Federais nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.987/1995 (art. 23, III) e nº 12.587/2012 (art. 10, I e II, art. 21, IV), bem como em boas práticas de gestão pública orientadas por referências técnicas como o Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores (ENAP, 2021) e o Relatório ATRICON-GT Transportes/2022. Apesar disso, diversos pontos críticos foram identificados.

Primeiramente, há inconsistências metodológicas relevantes nos critérios de cálculo e definição de variáveis dos indicadores. O cálculo do Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores (IO), por exemplo, é limitado às fiscalizações realizadas pelo Poder Concedente, cuja periodicidade não está expressamente definida, não levando em conta ainda outros fatores objetivos relevantes, como a quantidade de multas de trânsito recebidas. Assim, a ausência de uma periodicidade mínima para as fiscalizações e a falta de um número mínimo de amostras consideradas no cálculo mensal do indicador podem distorcer os resultados, tornando-os pouco representativos no caso de baixa quantidade de dados analisados. Além disso, não há a definição expressa de qual parte será responsável por fornecer ou disponibilizar as informações necessárias para o seu cálculo ao Verificador Independente.

Ainda, no indicador Ocorrência de Acidentes/Incidentes no Trânsito (IA), o componente ATOT da fórmula menciona a 'quantidade média', mas não especifica a base temporal utilizada (diária, semanal, mensal etc.). Além disso, não há definição expressa sobre qual fonte de dados será utilizada e qual parte será responsável por fornecer ou disponibilizar as informações necessárias para o seu cálculo ao Verificador Independente.

Adicionalmente, o modelo falha em prever o tratamento de situações em que não haja geração de dados no período, pois nos indicadores Reprovação da Frota em Vistorias Programadas (VP), Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores (IO) e Pesquisa de Satisfação do Usuário (IS), não há definição expressa de como será calculado o indicador no caso de não ter ocorrido o evento gerador de dados do indicador no mês anterior.

Outro ponto de preocupação é a baixa relevância financeira do incentivo vinculado ao desempenho: a remuneração variável representa apenas 1,95% da receita mensal da concessionária. Esse percentual é considerado pouco expressivo frente à margem de lucro (acima de 5%) e tende a ser ineficaz como instrumento de indução à melhoria contínua do serviço. Esse apontamento será tratado em achado da questão de fiscalização nº 3.

A base de referência para definição das metas também se mostra inadequada. Ao adotar o pior desempenho histórico como parâmetro inicial nos indicadores IF³⁷, IC³⁸, VP e IA, o contrato reduz o desafio e desestimula avanços significativos logo no início da concessão. O uso da média histórica como referência seria mais eficaz na promoção de melhorias desde o início da operação. Além disso, a ausência de dados históricos confiáveis levou à definição arbitrária de metas para o IO, comprometendo a confiabilidade do indicador. Faz-se necessária reformulação com base em variáveis objetivas observáveis, como autuações de trânsito.

Por fim, destaca-se um erro técnico na apresentação das metas dos indicadores IC, VP e IA, que foram expressos de forma incorreta com numeração entre 0 e 100 sem estar na forma percentual adequada. A correção desse erro foi reconhecida e assumida pela AMEP, mas ilustra a fragilidade na revisão técnica dos documentos contratuais.

Diante dessas falhas, conclui-se que, embora os indicadores previstos tenham potencial para mensurar aspectos importantes da qualidade do serviço, o sistema proposto carece de ajustes estruturais e metodológicos fundamentais para que possa efetivamente cumprir essa função. As fragilidades identificadas comprometem a apuração confiável, transparente e tecnicamente consistente dos resultados, em desacordo com os princípios legais que regem os contratos de concessão.

Portanto, a resposta à Questão 9 é negativa: os indicadores de desempenho não foram previstos de forma plenamente suficiente e adequada para apurar a qualidade do serviço prestado. Faz-se necessária a reformulação do Anexo V da minuta do contrato, com o aprimoramento das metodologias de cálculo, a definição de responsabilidades e periodicidades, a correção das unidades de medida e a reavaliação da estrutura de incentivos financeiros, de forma a garantir um modelo de gestão orientado por resultados concretos e verificáveis.

Evidências

Anexo V – Indicadores de desempenho, da Minuta do Contrato, folhas 4957 a 4976, mov.137, protocolo nº 20.331.668-2.

³⁷ Falhas de Veículos em Operação

³⁸ Cumprimento das Viagens Programadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Anexo V – Indicadores de desempenho, da Minuta do Contrato, folhas 4957 a 4976, mov.137, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Critérios

Lei Federal nº 8.987/1995 – Lei de Concessões: Art. 6º, § 1º; Art. 23, III.

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

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

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

Lei Federal nº 12.587/2012 – Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 10, I e II; e Art. 21, IV.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

Lei Federal nº 14.133/2021 – Lei de Licitações: Art. 5º.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Decreto Estadual nº 2.009/2015 – Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba: Art. 4º, IV.

Decreto Estadual nº 2.009/2015 - Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba:

Art. 4.º O Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba fica organizado dentre outras sob as seguintes diretrizes:

IV - boa qualidade do serviço, envolvendo sustentabilidade, rapidez, conforto, regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para as pessoas com deficiência, idosos e gestantes;

Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, Ministério da Economia (2021), itens 2.5, 3.1 (6º passo) e 3.3, págs. 12, 22 e 23 e 28 a 31.

Diante da grande quantidade de medidas disponíveis, indicadores bem elaborados e confiáveis fortalecerão a articulação e a mobilização das partes interessadas em torno das propostas que se pretende implementar. Para tanto, o processo de elaboração de indicadores deve buscar o maior grau possível de aderência a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho.

Algumas propriedades essenciais aos indicadores:

Utilidade: Comunicar com clareza a intenção do objetivo, sendo útil para a tomada de decisão dos gestores.

Representatividade: Representar com fidelidade e destaque o que se deseja medir.

Confiabilidade metodológica: Ter métodos de coleta e processamento do indicador confiáveis.

Confiabilidade da fonte: Ter fonte de dados com precisão e exatidão.

Disponibilidade: Ser possível a coleta dos dados para o cálculo com facilidade e rapidez.

Economicidade: Ter uma relação de custo-benefício favorável.

Simplicidade de comunicação: Favorecer o fácil entendimento por todo o público interessado.

Estabilidade: Ter mínima interferência de variáveis externas ou possíveis adversidades.

Tempestividade: Ser possível a sua utilização assim que o gestor precisar.

Sensibilidade: Ter baixos riscos relacionados ao indicador.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Todos os indicadores de desempenho devem ter metas, podendo ser definida mais de uma meta por indicador. As metas têm como objetivo serem suficientes para assegurar a efetiva implementação da estratégia.

As metas contêm uma finalidade, um valor e um prazo. A finalidade de cada meta é enunciada no detalhamento do indicador e expressa um propósito da organização. Um estado de futuro esperado em um determinado período. Para isso, as metas devem ser: alcançáveis; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark.

Possíveis efeitos

- 1 – Dificuldade na aferição objetiva e transparente da qualidade dos serviços prestados.
- 2 – Redução da confiabilidade e utilidade dos indicadores para a tomada de decisão gerencial e para o controle externo.
- 3 – Incentivos financeiros pouco atrativos, limitando o estímulo à melhoria contínua do serviço.

Comentários do gestor

“Referente aos indicadores de desempenho cabem os seguintes esclarecimentos:

- a) Sobre as questões metodológicas apuradas e identificadas com falhas: a versão preliminar dos documentos Editalícios analisados pelo TCE não contemplam a última versão do Anexo V e ETP a serem anexados ao processo quando do retorno à PGE, e ainda na fase interna da licitação, conforme informado em resposta ao questionário submetido anteriormente à Corte.
- b) Sobre a periodicidade dos Indicadores: com exceção do Índice de Satisfação do Usuário, cuja apuração depende de Pesquisa de Satisfação, aplicada e apurada semestralmente, todos os demais indicadores são de apuração mensal e aplicação no mês seguinte ao da divulgação do índice, cabendo em todos os casos direito do operador contestar os resultados e solicitar revisão, e nesse caso, o pagamento da parcela específica do IDO para o(s) índice(s) contestado(s) ficam retidos até revisão final.

INDICADORES DE DESEMPENHO	Periodicidade	Reflexo
Índice de Falhas de Veículos em Operação – IF	Mensal	Mês seguinte
Índice de Cumprimento das Viagens Programadas – IC	Mensal	Mês seguinte
Índice Reprovação da Frota em Vistorias Programadas – VP	Bimestral	Bimestre seguinte
Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores – IO	Mensal	Mês seguinte
Índice de Satisfação do Usuário – IS	Semestral	Semestre seguinte
Índice de Ocorrência de Acidentes/Incidentes no Trânsito – IA	Mensal	Mês seguinte

- c) Sobre o IO: está em desenvolvimento a substituição do Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores, pela ausência de dados históricos do STPP/RMC, por outro que busque capturar os mesmos aspectos, com apuração mais simples e direta, o Índice de Reivindicações Negativas à Ouvidoria (também sigla IO). Para o desenvolvimento de tal indicador há apurações e registros mensais oriundos da Ouvidoria do Sistema de Transporte Coletivo da AMEP, com os contatos e reclamações dos usuários, realizados por diferentes meios e canais, dos últimos dois anos, segmentado por empresa. Dessa forma, está em tratativa substituir ou suprimir o Indicador, que será apresentado na versão do Anexo V, a ser enviado com os documentos Editalícios revisados à PGE e ao TCE.

- d) Sobre geração dos dados e apuração dos índices VP, IO e IS:

- As Vistorias Programadas (VP) são ajustadas para ocorrerem bimestralmente nas garagens das Concessionárias. Dessa forma, a cada bimestre o índice será gerado regularmente.
- O IO, na nova concepção, também é apurado todos os meses.
- O IS é de apuração semestral, e seu resultado aferido reflete sobre os seis meses seguintes, até que ocorra nova Pesquisa de Satisfação.

- e) Sobre a relevância financeira da remuneração pelo atendimento ao IDO: Para fins de estimação do valor máximo de remuneração a ser aplicado pelos Indicadores de Desempenho Operacional, considera-se a premissa de que o impacto máximo, considerando o não atendimento das metas e margens de tolerância integral dos indicadores, ainda deve permitir que o parceiro privado possa arcar com o pagamento da dívida.

Logo, o desconto máximo decorrente do sistema de indicadores de desempenho deve considerar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

custo de captação de capital de terceiros. Assim, calcula-se o desconto máximo a ser aplicado sobre a tarifa de maneira que a TIR do projeto seja igual ao custo da dívida. Ressalva-se que é característica do setor de transportes a alta sensibilidade da TIR a variações na tarifa, em que pequenas oscilações resultam em relevantes impactos na rentabilidade do projeto. Esse comportamento justifica o desconto máximo oscilar entre os 2% para todos os lotes e não atingir patamares mais elevados.

	Tarifa (TIR = WACC) (A)	Tarifa (TIR = Kd) (B)	Remuneração IDO (A)/(B)-1
Lote 1	10,71	10,52	1,86%
Lote 2	12,25	12,02	1,92%
Lote 3	12,73	12,48	1,96%
Lote 4	10,43	10,22	2,03%
Média			1,95%

Remuneração sem IDO

98,05%

f) Sobre a base de referência para as metas e margem de tolerância dos índices do IDO: acata-se a sugestão do TCE de adotar a média histórica recente, e não o pior resultado apurado entre as empresas operadoras.

g) Sobre a adoção de indicador baseado em autuações de trânsito: entende-se que gerar um índice com base em autuações de trânsito, sujeitas a recursos em diferentes instâncias das autoridades competentes, acaba gerando dificuldades de apuração com a objetividade pretendida. Enquanto houver pendência de julgamentos de multas e autuações nessas instâncias, o índice não poderá ser corretamente apurado. Por outro lado, nas penalidades e multas pela autuação de infração de trânsito, as empresas de transporte coletivo imputam e descontam do operador (motorista), e no caso de gerar um indicador baseado no mesmo fato, acarretando em nova imputação e prejuízo aos motoristas (dupla penalização). E, nesse sentido, haverá outras penalidades estipuladas no contrato. Portanto, não há, para a avaliação do Índice de Desempenho Operacional proposto, a intenção de incorporar a construção de indicador com lacunas na sua apuração e aplicação. O IDO deve ser entendido como uma remuneração por resultado e não um desconto por penalidades, nesse sentido, deve estimular ganhos de qualidade e produtividade do STPP/RMC.

Contudo, todas as determinações serão consideradas em revisão da versão final dos documentos."

Análise da equipe

Em sua manifestação, a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP) reconheceu parcialmente as fragilidades apontadas nos indicadores de desempenho previstos na minuta contratual da concessão do STPP/RMC e informou que ajustes estariam sendo promovidos na versão final dos documentos Editalícios. Destacou ainda que a documentação analisada pelo TCE-PR corresponde a uma versão preliminar, anterior à revisão que será enviada à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e ao próprio Tribunal.

Apesar das justificativas apresentadas, a manifestação não afasta os elementos que fundamentam o achado preliminar, nem altera a conclusão de que a versão avaliada do Anexo V apresenta falhas metodológicas e conceituais significativas, comprometendo a capacidade de os indicadores aferirem com confiabilidade e objetividade a qualidade do serviço prestado.

1. Metodologia e definição dos indicadores:

A AMEP reconheceu a necessidade de substituição do Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores (IO) por um novo indicador baseado em manifestações negativas à ouvidoria, diante da ausência de dados históricos confiáveis. No entanto, a substituição ainda está "em desenvolvimento", sem que tenha sido apresentada nova metodologia formalizada, tampouco demonstrada a efetiva superação das falhas anteriormente apontadas. Da mesma forma, a autarquia argumentou que a criação de um indicador baseado em autuações de trânsito acabaria gerando dificuldades de apuração, dada a sujeição a diferentes instâncias de recursos e o tempo de definição das infrações. Outras fragilidades permanecem na versão analisada, como a indefinição temporal do componente ATOt, da fonte de dados e das responsabilidades pela geração dos dados e da forma de cálculo para o indicador IA.

2. Periodicidade de apuração e reflexo nos pagamentos:

Embora a manifestação tenha esclarecido a periodicidade dos indicadores, esse aspecto, por si só, não resolve os problemas metodológicos identificados, como a ausência de fontes de dados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

claramente designadas e a indefinição de procedimentos em caso de não geração de dados em determinado período, regras que necessitam estar claras no ETP e/ou no Anexo V da minuta do contrato, para dar-lhes maior segurança jurídica.

3. Critérios de meta e incentivos financeiros:

A AMEP informou que acatará a sugestão do TCE-PR de adotar a média histórica, em vez do pior desempenho, como base para definição de metas. Esse reconhecimento é positivo, mas não foi comprovado por versão atualizada do Anexo V, tampouco foram detalhadas as margens de tolerância revisadas.

Quanto à estrutura de incentivos, manteve-se a remuneração variável limitada a 1,95% da tarifa, sob a justificativa de preservação da TIR mínima do projeto. Ainda que essa limitação seja compreensível sob a ótica da sustentabilidade econômico-financeira, o baixo impacto financeiro dos indicadores tende a enfraquecer seu poder de indução à melhoria da qualidade do serviço, especialmente diante da margem de lucro estimada superior a 5%.

4. Reconhecimento de erro técnico e ajustes previstos:

A AMEP reconheceu anteriormente o erro na apresentação das metas dos indicadores IC, VP e IA e indicou que a revisão será incorporada à versão final dos documentos. Esse reconhecimento demonstra atenção à crítica técnica, porém não elimina a constatação de que o material submetido à auditoria apresentava fragilidade de revisão e consistência interna.

Apesar de alguns esclarecimentos e da sinalização de ajustes futuros, a manifestação da AMEP não apresentou documentação revisada que comprovasse a correção efetiva das deficiências apontadas na versão examinada dos documentos. Assim, mantém-se a constatação de que os indicadores de desempenho, tal como previstos na minuta contratual avaliada, são inadequados para mensurar de forma confiável, objetiva e transparente a qualidade do serviço prestado, contrariando os dispositivos legais aplicáveis e as boas práticas de gestão orientada por desempenho.

Conclusão

Não Sanado.

Providências

Recomendação 10.1: Reavaliar o indicador de desempenho IO (Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores), substituindo-o ou alterando seu fator de cálculo por variável(is) mais objetiva(s) e menos sensível(is) a fatores externos, detalhando a metodologia de cálculo, a fonte de dados, o responsável por fornecer as informações e estipulando metas alcançáveis, desafiadoras e fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark, adequando o ETP e Anexo V da minuta do contrato.

Recomendação 10.2: Em relação ao indicador IA (Ocorrência de Acidentes/Incidentes), especificar no ETP e no Anexo V da minuta do contrato a unidade temporal a ser utilizada no cálculo do componente ATOT (ex.: média diária) e estabelecer qual será a fonte oficial dos dados, bem como o responsável pela coleta, consolidação e disponibilização dessas informações.

Recomendação 10.3: Incluir regra específica no ETP e no Anexo V da minuta do contrato que defina como proceder nos meses em que não houver dados geradores para o cálculo dos indicadores VP (Reprovação da Frota em Vistorias Programadas), IO (Índice de Irregularidades na Atuação dos Operadores) e IS (Pesquisa de Satisfação do Usuário).

Recomendação 10.4: Para os indicadores IF (Falhas de Veículos em Operação), IC (Cumprimento das Viagens Programadas), VP (Reprovação da Frota em Vistorias Programadas) e IA (Ocorrência de Acidentes/Incidentes), substituir, no ETP e no Anexo V da minuta do contrato, o critério de pior desempenho histórico para, pelo menos, a média dos desempenhos históricos recentes como parâmetro inicial das metas.

Recomendação 10.5: Corrigir, no ETP e no Anexo V da minuta do contrato, a forma de apresentação das metas dos indicadores IC (Cumprimento das Viagens Programadas), VP (Reprovação da Frota em Vistorias Programadas) e IA (Ocorrência de Acidentes/Incidentes), deixando explícito que os valores são expressos em percentuais (%).

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 10.1 a 10.5 em determinação.

Benefícios Esperados

Aumento da confiabilidade e da objetividade na apuração da qualidade do serviço de transporte



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

coletivo, por meio da adoção de metodologias claras de cálculo, definição precisa de fontes de dados e atribuições de responsabilidade. Com metas mais desafiadoras e critérios de referência baseados em desempenhos médios históricos, em vez dos piores resultados passados, espera-se maior estímulo à melhoria contínua dos serviços. Além disso, a revisão da estrutura de incentivos financeiros poderá fortalecer o alinhamento entre a remuneração variável e o desempenho efetivo da concessionária, promovendo ganhos em eficiência, segurança, regularidade e satisfação dos usuários. Essas melhorias contribuem para maior transparência, controle social e aderência aos princípios legais da concessão, fortalecendo a governança e a efetividade do contrato.

Achado 11

Questão de Auditoria 10: Foram estabelecidos rotina e critérios para a realização das ações de fiscalização por parte do Poder Concedente?

Achado 11
Ao verificador independente estão previstas atribuições precípuas e indelegáveis do Poder Concedente e as análises por aquele produzidas não são submetidas ao crivo do controle social.
Condição
As disposições contidas na minuta do Edital e seus anexos, em especial o Anexo VI – Diretrizes para a contratação e atuação do verificador independente, legam ao verificador independente o exercício de funções de fiscalização contratual precípuas do Poder Concedente, não restando devidamente caracterizada a atuação acessória daquele ente, o que contraria o artigo 117, §4º, inciso I, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e o dispositivo decisório contido no Acórdão n.º 2804/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU. Ademais, o instrumento não é claro a respeito de como o controle social poderá ser exercido em relação às análises produzidas pelo verificador independente, contrariando a recomendação contida na decisão do TCU já referenciada. As principais disposições relativas à contratação do verificador independente estão contidas nos itens 16³⁹ e 30.2⁴⁰ da minuta do contrato anexa à minuta do Edital de licitação, no item 2.1. do Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, da minuta do Edital de licitação⁴¹, no item 5 do Anexo V – Indicadores de Desempenho⁴² e, especialmente, no Anexo VI – Diretrizes para a contratação e atuação do verificador independente⁴³, sem olvidar de outras regras esparsas ao longo dos documentos. Da leitura dos dispositivos, depreende-se que o Poder Concedente optou por legar às concessionárias a obrigação da contratação do verificador independente, estipulando requisitos que devem ser observados para tanto. Tal opção é, certamente, acompanhada de riscos, especialmente no tocante à independência da atuação de tal verificador, os quais devem ser mitigados pelas demais regras dispostas em contrato e nos outros anexos do Edital. Nesse diapasão, importante parâmetro é consolidado em recentes decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, dentre as quais se pode destacar o Acórdão n.º 2804/2021-Plenário, que assim aduz: "O ponto crucial do uso de tal figura para auxiliar a fiscalização do contrato de concessão pelo Poder Concedente é o fato de sua contratação e remuneração ser realizada pela concessionária, o que poderia gerar possível conflito de interesses, ante o fato de esta entidade depender economicamente do parceiro privado que deverá fiscalizar. Esta questão já foi objeto de análise por este Tribunal em vários processos de desestatização. No âmbito do processo de concessão dos serviços de apoio turístico dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral (TC Processo 011.535/2020-2; Acórdão 2472/2020-TCU-Plenário), relatado pelo Ministro Walton de Alencar Rodrigues, constava na minuta contratual a figura do

³⁹ 16.1. Para mensuração dos INDICADORES DE DESEMPENHO será contratado um VERIFICADOR INDEPENDENTE, conforme regras estabelecidas no ANEXO VI - DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO E CONTRATAÇÃO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE.

⁴⁰ 30.2. Para apuração dos INDICADORES DE DESEMPENHO deverá ser contratado um VERIFICADOR INDEPENDENTE, conforme regras estabelecidas no ANEXO VI - DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO E CONTRATAÇÃO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE.

⁴¹ Fls. 4883 a 4887 do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

⁴² Fls. 4962 a 4976 do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

⁴³ Fls. 4977 a 4991 do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

"verificador independente", com atuação semelhante à do verificador de conformidade. A contratação e remuneração do verificador independente seria realizada pela futura concessionária, sendo escolhido pelo Poder Concedente com base em lista tríplice apresentada pela concessionária. Para mitigar o possível conflito de interesse, uma mesma empresa poderia atuar como verificador independente por, no máximo, cinco anos, sem possibilidade de recontração para o período subsequente.

No processo subsequente analisado por este Tribunal referente à concessão de uso público de UCs federais, especificamente o projeto de concessão da exploração de serviços nas Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula (TC Processo 038.019/2020-5; Acórdão 498/2021-TCU-Plenário), sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foi determinada a supressão das previsões contratuais referentes ao verificador independente. O entendimento do Ministro relator foi que o fato de esta figura ser contratada e remunerada pela futura concessionária, dentro de uma relação jurídica privada, sobre a qual o ICMBio não tem jurisdição, tampouco o TCU, não garantiria a sua real independência de atuação. Em seu voto, o Ministro Vital do Rêgo destaca que:

O verificador independente apresenta idênticos problemas associados à figura do relator independente, apontados quando o Tribunal apreciou as concessões da BR-153/TO/GO e BR080/414/GO (Acórdão 4036/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria) e da BR-163/MT/PA e BR230/PA (Acórdão 4037/2020-TCU-Plenário, relator o Ministro Benjamim Zymler). Naquela oportunidade o TCU determinou à Agência Nacional de Transportes Terrestres que suprimisse da minuta de contrato as referências ao relator independente.

(...)

Friso que as regras existentes nas minutas contratuais não garantem a isenção do denominado verificador independente, haja vista que será contratado e remunerado pela própria concessionária, dentro de uma relação jurídica privada, sobre a qual os órgãos do Poder Concedente não têm jurisdição, tampouco o TCU. Esse entendimento decorre da vedação expressa do art. 25, § 2º, da Lei 8.987/1995, que assim prescreve: "Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o Poder Concedente".

Recentemente, em 28/7/2021, o Tribunal apreciou os processos de desestatização do sistema rodoviário compreendido pela BR-116/SP/RJ e BR-101/SP/RJ (TC Processo 039.400/2020-4; Acórdão 1766/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e de trecho das rodovias federais BR-381/MG e BR-262/MG/ES (TC Processo 028.116/2020-8; Acórdão 1769/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro), conduzidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em que constava a previsão do "Organismo de Avaliação de Conformidade" (OAC), entidade com atribuições semelhantes às do verificador de conformidade, a ser contratado e remunerado pela concessionária.

Por meio dos Acórdãos 1.766/2021 e 1.769/2021, ambos do Plenário, o Tribunal admitiu o uso do OAC naquelas concessões, desde que observadas algumas condicionantes, a serem previstas nos documentos jurídicos que regem a licitação e no contrato.

Ante esta última decisão do TCU, o ICMBio argumenta que a adoção da figura do OAC seria de grande valia ao projeto de concessão do Parque Nacional do Iguaçu (peça 57, p. 2). Dessa forma, após reunião entre o corpo técnico do TCU e representantes do ICMBio, BNDES e SPPI, o Poder Concedente protocolou, em 12/9/2021, expediente por meio do qual solicitou a inclusão da figura "verificador de conformidade" na concessão do PNI (peças 56 e 57).

As alterações propostas pelo ICMBio para a inclusão de previsões atinentes ao verificador de conformidade na minuta de contrato da concessão do PNI, e seus anexos, constam da Nota Técnica 13/2021/CONCES/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio (peça 57, p. 3-12)".

Dentre as regras mais importantes discriminadas no mencionado Acórdão n.º 1766/2021, do Plenário do TCU, destaquem-se aquelas pertinentes à presente manifestação:

9.1.5. estabeleça mecanismos para redução dos conflitos de interesse na contratação do OAC que deverá atuar na concessão objeto destes autos, a exemplo da sistemática definida no Acórdão 2472/2020-TCU-Plenário;

9.1.6. adote medidas efetivas, especialmente as discriminadas a seguir, para que os documentos e pareceres elaborados pelo OAC para serem utilizados nas tomadas de decisão acerca do cumprimento das obrigações da concessionária, sejam validados pelo órgão técnico do Poder Concedente, que não deverá estar vinculado às conclusões do OAC e responderá solidariamente por eventuais irregularidades, em atendimento ao disposto no art. 67 c/c o art. 124, da Lei 8.666/1993; no art. 37 da CF/88; nos art. 24, incisos VII e VIII, e 26, inciso VII, inciso VII, da Lei 10.233/2001; nos art.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6º, 25, § 2º, 29 e 30, parágrafo único da Lei 8.987/1995;

9.1.6.1 suprima a denominação "independente";

9.1.6.2. preveja ampla transparência aos pareceres emitidos pelo OAC, oportunizando às associações de usuários das rodovias concedidas apresentarem contestações, dentro de prazo preestabelecido, de maneira a facilitar o acesso às informações relevantes e fortalecer o controle social na concessão rodoviária;

9.1.6.3. estabeleça com clareza as condições de habilitação para atuação como OAC, atentando para o princípio da isonomia e para a obediência a normas de compliance;

9.1.6.4. preveja expressamente que eventual comprovação de conluio para atuação fraudulenta do OAC importará em sanções administrativas para a concessionária e para o Organismo, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial e da comunicação obrigatória à entidade credenciadora.;

9.1.7. estabeleça norma no sentido de que apenas os OAC credenciados pela agência reguladora possam ser contratados pelas concessionárias, fixando requisitos rígidos de formação e capacidade, vedada a participação de entidades que já receberam punição pelo Poder Público, ou que, a qualquer tempo, percam a condição de credenciada pela agência reguladora;

(Acórdão n.º 1766/2021-Plenário – Relator: Walton Alencar Rodrigues – DESESTATIZAÇÃO. BR-116/SP/RJ e BR-101/SP/RJ ACOMPANHAMENTO REALIZADO COM BASE NA IN-TCU 81/2018. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. NECESSIDADE DE AJUSTES NOS ESTUDOS E NO EDITAL DA LICITAÇÃO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO)".

Acerca de tais disposições, após acurada análise, foram identificadas as seguintes situações:

a) Validação, pelo Poder Concedente, dos documentos elaborados pelo verificador independente, não estando aquele vinculado às conclusões do verificador e sendo estipulada a responsabilidade solidária por eventuais irregularidades.

A atuação acessória do verificador independente nas atividades de fiscalização é destacada no item 1.7⁴⁴ do mencionado Anexo VI. Ademais, a necessidade de validação, por parte do Poder Concedente e/ou da Agência Reguladora, dos produtos elaborados pelo verificador, a não vinculação às conclusões naqueles esposadas e a responsabilidade solidária são objeto dos itens 8.1.2, 8.1.3 e 8.1.4⁴⁵ do documento.

Nada obstante a correção das disposições acima discriminadas, da leitura dos documentos que integram a minuta do Edital emergem algumas obscuridades, listadas a seguir em forma de tópicos a fim de melhor didática:

- O Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária e o Anexo IV – Cálculo Tarifário, ambos da minuta do Edital, transferem integralmente ao verificador independente o papel de elaboração dos cálculos da remuneração a ser paga mensalmente às concessionárias⁴⁶, legando ao Poder Concedente o papel de mera “parte” no processo, com as mesmas prerrogativas das concessionárias. Tal situação tem o condão de desnaturar a regra inscrita no item 1.7 do Anexo VI, segundo a qual o verificador independente possuiria função meramente auxiliar. Assim, se a função do verificador independente é meramente acessória, a atribuição da elaboração dos cálculos da remuneração deveria estar prevista ao Poder Concedente e não ao verificador. Nesse sentido, o Acórdão n.º 2804/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União, utilizado como paradigma para a presente análise:

⁴⁴ 1.7. A atuação do VERIFICADOR INDEPENDENTE será meramente auxiliar e de apoio, não substituindo nem afastando o exercício do poder de fiscalização do PODER CONCEDENTE e/ou da AGEPAR no âmbito da CONCESSÃO.

⁴⁵ 8.1.2. Os documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos/aferidos pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE deverão ser validados pelo órgão técnico do PODER CONCEDENTE e/ou AGEPAR em até 15 (quinze) dias úteis, prorrogáveis por igual período.

8.1.3. O PODER CONCEDENTE e/ou AGEPAR, no exercício da gestão contratual e dos poderes fiscalizatórios que lhe assistem, não ficará vinculado às conclusões do VERIFICADOR INDEPENDENTE, podendo decidir em sentido diverso por ato devidamente fundamentado.

8.1.4. Uma vez validados os documentos referidos na subcláusula 8.1.2, além de outros produzidos, o PODER CONCEDENTE e o VERIFICADOR INDEPENDENTE responderão solidariamente por eventuais irregularidades constantes dos documentos.

⁴⁶ Anexo IV, item 1.2. A metodologia apresentada neste anexo será utilizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE para o cálculo da TARIFA DE REMUNERAÇÃO TÉCNICA a ser aplicado para mensuração da remuneração da CONCESSIONÁRIA conforme definido no ANEXO III – REMUNERAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO ORDINÁRIA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Ao comparar o disposto na cláusula 28 com o teor da subcláusula 29.3, é possível observar que algumas das atribuições do verificador de conformidade não estão expressamente previstas como obrigações do Poder Concedente. Tendo em vista que o papel do verificador de conformidade é de auxiliar o Poder Concedente na fiscalização do contrato, entende-se que as atribuições de auxílio previstas como sendo do verificador de conformidade deveriam constar como obrigações do Poder Concedente.

(...)

Desse modo, com vistas a formalizar a necessidade de ajuste na minuta de contrato, propõe-se recomendar ao MMA, ao ICMBio e à SPPI que, previamente à publicação do Edital da concessão do Parque Nacional do Iguaçu, realize alterações na cláusula 28 da minuta de contrato para que definam taxativamente quais atribuições competem ao Poder Concedente na fiscalização da execução do contrato de concessão, incluindo aquelas com as quais contará com o auxílio do verificador de conformidade. (grifos nossos)”.
• No mesmo sentido encontra-se a apuração dos indicadores de desempenho, transferida integralmente ao verificador independente, consoante item 5.2. do Anexo V – Indicadores de Desempenho da minuta do Edital⁴⁷. Se ao Poder Concedente é aqui novamente legado o papel de “parte”, não é ele que está exercendo precipuamente a atividade fiscalizatória do contrato e sim o próprio verificador independente.

Tais apontamentos ficam ainda mais claros quando se observam as disposições do item 5.1 do Anexo VI – Diretrizes para atuação e contratação do verificador independente, cujo caput contradiz alguns de seus incisos:

5.1. Os serviços a serem prestados consistem, resumidamente, no suporte ao PODER CONCEDENTE nas seguintes atividades:

(...)

5.1.3. Executar o processo de cálculo da remuneração da CONCESSIONÁRIAS, conforme descrição, termos e condições para execução dos SERVIÇOS especificados no CONTRATO e no ANEXO V – INDICADORES DE DESEMPENHO;

5.1.4. Executar o processo de cálculo dos INDICADORES DE DESEMPENHO, conforme descrição, termos e condições para execução dos serviços especificados no ANEXO V – INDICADORES DE DESEMPENHO;

(...)

5.1.8. Validação de eventual atualização dos parâmetros de consumo, realizada por instituição técnica de referência, em caso de não divulgação pela ANTP.

Sobre a matéria, o Poder Concedente pontuou, ao responder questionamento realizado pela equipe de fiscalização, que “As funções atribuídas ao Verificador Independente (VI) são acessórias no sentido da operacionalidade, não da relevância. Em relação às atividades relatadas, por questões estratégicas e de gestão eficiente de recursos humanos, a atuação da agência reguladora se dará “a posteriori”, mas a partir de diretrizes e instruções técnicas repassadas “a priori” ao VI. A natureza acessória do papel desempenhado pelo VI também é revelada pelo fato de que o poder decisório ficará, em todo e qualquer caso, a cargo do Poder Concedente. O cálculo de remuneração caberá ao Poder Concedente, o VI atuará com a fiscalização dos Indicadores de Desempenho”.

Destarte, na medida em que o questionamento não foi respondido objetivamente pela AMEP, faz-se imprescindível que o Poder Concedente adequasse as disposições Editalícias de modo a tornar clara a atribuição meramente acessória do verificador independente, disciplinando que as funções precípuas de elaboração dos cálculos de remuneração, de aferição dos indicadores de desempenho e de validação de parâmetros de consumo competem ao próprio Poder Concedente, com auxílio do verificador, caso necessário.

b) Adoção de ampla transparência aos documentos elaborados pelo verificador independente, possibilitando às associações de usuários a apresentação de contestação, dentro de prazo

⁴⁷ 5.2. Compete ao VERIFICADOR INDEPENDENTE efetuar a apuração dos INDICADORES DE DESEMPENHO que compõem a NOTA FINAL DE DESEMPENHO, bem como auditar os dados e relatórios emitidos pelo PODER CONCEDENTE, existentes nos sistemas gerenciais de controle, mediante processos de checagem das fontes de comprovação e outros procedimentos pertinentes ao processo de auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preestabelecido.

A publicidade aos produtos elaborados pelo verificador independente está disposta no item 8.1.1⁴⁸ do Anexo VI. Não há, contudo, regras que disciplinem como os usuários, representados por associações, poderão contestar as análises apresentadas pelo verificador dentro de prazo preestabelecido.

Acerca da questão, a AMEP afirma na mesma resposta a pedido de esclarecimentos, acima mencionada, que, “No que tange à transparência e governança pública dos serviços concedidos, a participação popular e o correlato controle social (sobretudo do segmento social formado pelos usuários) serão viabilizados por meio da ampla publicidade aos relatórios, pareceres e outros documentos produzidos pelo verificador independente e do instituto de pesquisa de satisfação do usuário. Já os meios pelos quais os usuários poderão se manifestar não demandam disciplina contratual própria, pelo fato de já estarem disponíveis atualmente à população para todo e qualquer tipo de interação fundada no direito constitucional de petição”.

Dada a resposta apresentada, é recomendável à AMEP que, em homenagem aos princípios da clareza e da transparência, inclua, no mencionado Anexo VI, o direito à e a forma como se dará a manifestação dos usuários que, representados por associações, poderão contestar as análises apresentadas pelo verificador dentro de prazo preestabelecido.

Evidências

Minuta de Contrato de Concessão, folhas 3958 a 4039, mov. 122, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, folhas 4882 a 4893, mov. 134, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo V – Indicadores de desempenho, da Minuta do Contrato, folhas 4957 a 4976, mov.137, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo VI – Diretrizes para a contratação e atuação do verificador independente, da Minuta do Contrato, folhas 4977 a 4991, mov. 138, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Critérios

Acórdão n.º 2804/2021 - Plenário TCU, Item III, 3.4. e outros Acórdãos nele citados.

161. De acordo com o ICMBio, as alterações propostas atendem às determinações anteriores do Tribunal, nos seguintes termos (peça 57, p. 3):

a. Supressão da denominação independente (adotando-se a nomenclatura “Verificador de Conformidade”), conforme disposto no item 9.1.6.1 do Acórdão nº 1766/2021;

b. Previsão de transparência a ser dada nos pareceres e documentos por ele emitidos (Subcláusula 29.7), conforme recomendado no item 9.1.6.2 do Acórdão nº 1766/2021;

c. Clareza nas condições de habilitação para a atuação do OAC (Subcláusula 29.2 e seguintes), nos termos recomendados no item 9.1.6.3 do Acórdão nº 1766/2021;

d. Previsão acerca da aplicação de sanções administrativas em caso de comprovação de conluio para atuação fraudulenta do OAC, sem prejuízo de cominações cíveis e penais (Subcláusula 29.11), conforme item 9.1.6.4 do Acórdão nº 1766/2021;

e. Validação técnica dos pareceres e documentos emitidos pelo Verificador de Conformidade, não estando o órgão técnico do Poder Concedente vinculado às conclusões de tais pareceres e respondendo solidariamente por eventuais irregularidades (Subcláusula 29.8), estando, desta forma, garantida a competência fiscalizatória exclusiva prevista nos artigos 29 e 30 da Lei 8987/1995, nos termos do item 9.1.6 do Acórdão nº 1766/2021;

f. Limite de 5 anos para o desempenho das atividades pelo Verificador de Conformidade (Subcláusula 29.2.7), conforme recomendado no Acórdão nº 2472/2020, de forma a mitigar um possível conflito de interesses, não sendo possível a sua contratação para além de tal prazo;

g. Critérios claros de contratação do Verificador de Conformidade pela futura Concessionária, escolhido pelo Poder Concedente dentre três empresas aptas a desempenhar tal papel. No presente caso, propõe-se que a lista tríplice seja elaborada pela Concessionária, seguindo as regras previstas para o Contrato no que tange à comprovação de capacidade para o desempenho de tal função (Subcláusula 29.2 e seguintes);

h. Hipóteses de rescisão do contrato com o Verificador de Conformidade, por decisão da concessionária ou do Poder Concedente (Subcláusulas 29.9 e 29.10).

⁴⁸ 8.1.1. Todos os documentos, relatórios, manuais, análises e estudos produzidos/aferidos pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, ainda que em versões preliminares, deverão ser produzidos e entregues em via digital, concomitantemente, às CONCESSIONÁRIAS, à AGEPAR e ao PODER CONCEDENTE, que lhes dará ampla publicidade, preferencialmente, em portal de transparência (site institucional) ou outros canais de fácil acesso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Federal n.º 8.987/1995 - Lei de Concessões: Art. 30, Parágrafo Único. Critério: Art. 30. No exercício da fiscalização, o Poder Concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária. Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do Poder Concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do Poder Concedente, da concessionária e dos usuários. Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 117, § 4º. Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. § 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras: I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato; II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.
Possíveis efeitos 1 - Possível comprometimento da eficiência da fiscalização da execução contratual por parte do Poder Concedente, ante a assimetria de informações criada em face daquelas obtidas pelo verificador independente no exercício de suas atribuições. 2 - Possível comprometimento da imparcialidade da fiscalização da execução contratual, haja vista a relação jurídica direta estabelecida entre verificador independente e concessionárias, o que pode acarretar a perda de confiança institucional no sistema de verificação e, por consequência, nos dados utilizados para reajustes, reequilíbrios e aplicação de penalidades. 3 - Risco de responsabilização do gestor público por omissão no exercício de dever legal indelegável de fiscalização. 4 - Fragilização da transparência e do controle social.
Comentários do gestor “Antes, sobre a indicação da Equipe de Fiscalização de que, conforme item 1.2 do Anexo IV, que a responsabilidade pelo cálculo da Tarifa de Remuneração Técnica seria do Verificador Independente, indica-se que o item será ajustado, delegando tal atribuição para o Poder Concedente. Destaca-se que o controle social ocorre através de outros meios, como: Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, dos canais de atendimento à população, como a Ouvidoria, canal telefônico, e-protocolo e a pesquisa de satisfação dos passageiros (que interferem nos índices de desempenho operacional e remuneração variável das concessionárias)”.
Análise da equipe A AMEP, em suas considerações, não trouxe elementos capazes de afastar as conclusões expostas na condição, comprometendo-se tão somente a adequar os itens que previam que a responsabilidade para execução dos cálculos tarifários seria do verificador independente a fim de fazer imputar tal competência ao próprio Poder Concedente. Mesmo com relação à essa hipótese, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, a impropriedade apontada não pode ser baixada sem a análise dos documentos finais que comporão o Edital de concessão – e seus respectivos anexos.
Conclusão Não sanado.
Providências Recomendação 11.1: Caracterizar com clareza, na minuta do Edital e seus anexos – especialmente na minuta dos contratos e nos Anexos III, V e VI – a função meramente acessória do verificador independente, pontuando que as funções precípua de elaboração dos cálculos de remuneração, de aferição dos indicadores de desempenho e de validação de parâmetros de consumo compete ao próprio Poder Concedente, com auxílio do verificador, caso necessário. Recomendação 11.2: Disciplinar, no Anexo VI – Diretrizes para a contratação e atuação do verificador independente, como os usuários, representados por associações, poderão contestar as análises apresentadas pelo verificador dentro de prazo preestabelecido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 11.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Redução da assimetria informacional, evitando dependência excessiva do verificador independente pelo Poder Concedente, acarretando maior eficiência na tomada de decisão em reajustes, reequilíbrios e aplicação de sanções. Preservação da imparcialidade e objetividade do processo de verificação e minimização de conflitos de interesse. Proteção do gestor público contra eventuais responsabilizações e cumprimento do dever legal e constitucional de fiscalização direta pelo Poder Concedente. Aumento da transparência das informações contratuais, com dados acessíveis e auditáveis e fortalecimento do controle social e da participação cidadã, ampliando a legitimidade das decisões.

Achado 12

Questão de Auditoria 10: Foram estabelecidos rotina e critérios para a realização das ações de fiscalização por parte do Poder Concedente?

Achado 12
O Poder Concedente não possui capacidade para fiscalizar efetivamente a execução do contrato, contrariando os mandamentos inscritos nos artigos 3º e 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8987/1995.
Condição
O Estudo Técnico Preliminar – ETP anexo à minuta do Edital de licitação aborda a necessidade, prévia à formalização do contrato de concessão, de contratação de pessoal para o exercício das atividades de fiscalização correlatas. No entanto, não foi identificado o adequado planejamento – quanto mais a execução – das etapas necessárias à supressão de tal condição, bem como à capacitação do corpo técnico da Agência. Tais fatos, para além de esvaziarem a finalidade almejada pelo legislador ao dispor o artigo 18, §1º, X, da Lei Federal n.º 14.133/2021, impõe graves restrições de a Agência executar adequadamente a fiscalização do contrato, consoante determinado pelo artigo 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8987/1995. O ETP dispõe, previamente mesmo à necessidade de capacitação de servidores a serem designados para fiscalização e gestão contratual, acerca da necessidade de contratação de servidores capacitados objetivando a consecução de tais tarefas. Nesse diapasão, o item 1.10.1⁴⁹ do documento informa: Por fim, o gestor de contratos deverá ser preferencialmente e não obrigatoriamente servidor ou empregado público efetivo, pertencente ao quadro permanente do órgão ou entidade contratante, conforme disposto no § único do artigo 10 do Decreto citado. Importante destacar que a função do fiscal de contrato possui exigências suplementares, como experiência na área correspondente ao objeto contrato e quanto a Contratos de obras e serviços de engenharia, deverá ter formação em engenharia e arquitetura, conforme disciplina o artigo 11 do Decreto nº 10.086/20222. Diante do quadro legal exposto, entende-se que a AMEP deverá dispor, concomitantemente, de no mínimo 05 (cinco), do total de 06 (seis) servidores efetivos para realizar integralmente um processo de licitação e contratação, conforme a seguir: i. 01 Servidor como Agente de Contratação e Pregoeiro; ii. 02 Servidores para compor a Comissão de Contratação; iii. 01 Servidor como fiscal de contratos de serviços comuns; iv. 01 Servidor como fiscal de contratos de obras e serviços de engenharia. Destaque-se, por oportuno, que na contagem acima, não está sendo considerada a necessidade de indicar os suplentes para os casos de afastamento em razão de férias, tratamento de saúde, viagens a trabalho e outras situações que impeçam o titular de exercer sua função.

⁴⁹ Fls. 5283 e 5284.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante da situação fática apresentada e da imposição da Nova Lei de Licitações e o Decreto nº 10.086/2022, a contratação de servidores públicos por meio de concurso público é imprescindível para o funcionamento regular e eficiente da AMEP.

O item 1.10.2⁵⁰ detalha a necessidade:

Considerando as competências da AMEP previstas no art. 2º do Decreto nº 2.009/2015 das quais passarão a compor de anexo específico e posterior revogação, mais especificamente no tocante a delegação, a regulação, o gerenciamento, a operação, o planejamento e a fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros.

Considerando as disposições previstas nos artigos 4º e 11 do Decreto nº 10.086/2022, relativas às funções de Agente de Contratação e fiscal do contrato, onde estabelece que tais funções deverão ser realizadas por servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública.

(...)

1.10.2.4. Departamento de Fiscalização - DFI Responsabilidades:

- i. a fiscalização da operação, incluindo número de passageiros, viagens realizadas, cumprimento de serviço, condições de uso e dos índices de qualidade, bem como da fiscalização da publicidade nos ônibus e mobiliários;
- ii. a fiscalização do cumprimento dos padrões de funcionamento, higiene e segurança dos equipamentos utilizados na exploração dos serviços prestados;
- iii. a fiscalização de aspectos de quantidade, qualidade, segurança, adequação, finalidade, universalidade e continuidade do cumprimento da legislação aplicável e dos instrumentos de delegação dos serviços públicos, propondo a aplicação de multas, sanções e penalidades, quando cabível;
- iv. a proposição ao Departamento de Gestão do Transporte estudos e metodologias de fiscalização para avaliação do desempenho do serviço de Transporte Coletivo Metropolitano, sugerindo e subsidiando a elaboração de planos de ação, critérios, metas e procedimentos de fiscalização, bem como sugerir normas e regulamentos;
- v. a coleta, o armazenamento e o tratamento dos dados relativos aos aspectos de fiscalização dos serviços públicos executados para subsidiar a proposição de melhorias;
- vi. a elaboração da logística e escala dos fiscais externos, atendendo as demandas necessárias;
- vii. a análise e resposta dos procedimentos internos e externos relacionados à fiscalização e operação;
- viii. a emissão de relatórios de cumprimento de serviço e de desempenho;
- ix. o desempenho de outras tarefas compatíveis com a posição e as determinadas pela Presidência da entidade.

EFETIVO: 68 (01 engenheiro, 03 técnicos com ensino médio e 64 fiscais externos com ensino médio, sendo 02 por terminal e por turno).

A matéria volta à carga no item 1.10.4⁵¹, que trata das ações de curto e médio prazo a serem implementadas pelo Poder Concedente:

1.10.4.2. Contratação de Pessoal para Apoio na Fiscalização dos Contratos de Concessão

Diante do ilustrado no item 1.11.1 deste ETP, reitera-se a necessidade de contratação de pessoal para atuação na fiscalização dos Contratos de Concessão do transporte coletivo metropolitano, para composição das seguintes equipes: CCO, fiscalização do serviço, bilhetagem, operacional, gestão, entre outros.

Prazo para execução: antes da assunção dos Contratos de Concessão.

A par da regularidade formal do estudo técnico preliminar, que aborda com clareza a necessidade de contratação de servidores capacitados para a execução das atividades correlatas à gestão e fiscalização do contrato, importa frisar que a finalidade da norma não se esgota com a formalidade. Ou seja, faz-se necessário que o Poder Concedente esteja, desde já e antes da assunção dos contratos, consoante descrito no documento, atuando de forma a suprir as necessidades apontadas.

Em resposta ao pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente elencou uma série de ações tendentes a suprir as necessidades de pessoal da Agência, após as quais o quadro de cargos efetivos da AMEP teria passado de 4 (quatro) para 34 (trinta e quatro) e o de comissionados disponibilizados à Diretoria de Transporte Metropolitano de 9 (nove) para 23 (vinte e três):

⁵⁰ Fls. 5284 a 5291.

⁵¹ Fl. 5297.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

"• Protocolo 16.074.860-5: Pedido de disponibilização de trinta servidores de carreira para atuar na fiscalização do transporte gerido pela Companhia de Engenharia de Transporte Coletivo (COMEC). Tal solicitação foi indeferida, uma vez que o Estado não dispõe atualmente de função ou cargo de Fiscais de Carreira. Para a criação de uma nova função no Quadro Próprio do Poder Executivo, é necessário demonstrar que a atividade é de caráter permanente e que sua continuidade se estenderá por, no mínimo, 35 anos;

• Protocolo 20.717.892-6: Solicitação de abertura de Concurso Público para a AMEP, a qual foi arquivada devido à negativa da Secretaria de Finanças do Estado quanto à suplementação orçamentária necessária;

• Protocolo 21.611.014-5: Pedido de realização de Concurso Público para suprir uma demanda de 63 servidores de carreira, encaminhado direto para a Casa Civil, o que resultou no protocolo seguinte;

• Protocolo 22.752.587-8: Informação recebida de que a AMEP será contemplada com a contratação de 30 novos

servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo, após a devida autorização governamental.

• Protocolo 23.806.380-9 – Aviso de suspensão - que trata sobre a contratação de assistentes administrativos via empresa terceirizada, para realizar atividades de fiscalização em terminais".

Diante dos esclarecimentos prestados, denota-se que as informações apresentadas pelo Poder Concedente não são suficientes para caracterizar um adequado planejamento objetivando a estruturação da AMEP para o exercício da fiscalização do contrato em questão, na medida em que não asseguram a mitigação dos riscos associados. Veja-se, especialmente, que nada garante que os servidores contratados estarão adequadamente capacitados para o exercício do mister desde o início da execução da concessão. Não foram apresentados, ademais, quaisquer planos, programas, cronogramas ou outros documentos relacionados à matéria, formalmente estruturados e que delimitem com clareza os objetivos e o decurso de tempo de cada uma das etapas necessárias à consecução do objetivo almejado.

Nesse sentido, faz-se necessário que a AMEP implemente, previamente à contratação, as medidas de curto e médio prazo, conforme elencadas no Estudo Técnico Preliminar, com vistas a estruturar a Agência e capacitar o seu corpo técnico de modo a torná-la apta a exercer efetivamente as ações de fiscalização da execução da concessão do STPP/RMC.

Evidências

Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal nº 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º, Art. 18, § 1º, X e Art. 104, III.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

III - fiscalizar sua execução.

Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões: Art. 3º e Art. 29, I.

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo Poder Concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários;

Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação.
Possíveis efeitos
1 - Sem equipe qualificada e em número suficiente, a AMEP não terá capacidade operacional para exercer diretamente a fiscalização da execução da concessão, podendo levar à ineficácia na aplicação de sanções, desvios contratuais não detectados e pagamentos indevidos, com risco de prejuízo ao erário e ao interesse público. 2 - A incapacidade institucional para gerir e fiscalizar o contrato compromete a alocação de riscos, transferindo para o Estado ônus que deveriam ser mitigados por meio da fiscalização, o que pode impactar negativamente o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, a qualidade do serviço e a sustentabilidade do contrato ao longo do tempo.
Comentários do gestor
“Com a criação da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP), em 2023, por meio da Lei Estadual nº 21.353, a nova autarquia assumiu e ampliou as funções da extinta Comec. Desde então, houve significativo aumento no número de servidores: de 69 (sessenta e nove), sendo 6 (seis) efetivos, para 105 (cento e cinco), sendo 11 (onze) efetivos, com previsão de chegar a 135 (cento e trinta e cinco), sendo 35 (trinta e cinco) efetivos até o fim de 2025. Além da ampliação do quadro funcional, a AMEP está buscando contratação terceirizada de assistentes administrativos para fiscalização de terminais. Em paralelo, atualizou sua Política de Capacitação para permitir o atendimento às novas demandas da fiscalização da concessão do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano da Região de Curitiba (STPP/RMC). A nova política, porém, ainda não foi publicada. A estrutura institucional está sendo reorganizada, com novo organograma e regulamento, também ainda não publicado. Nesse passo, a Diretoria de Transportes contará com apoio de outras áreas, como a Tecnologia da Informação. Ademais, a equipe da AMEP já inclui hoje agentes de contratação e fiscais com formação adequada, aptos a atuarem nas fases externas da concessão e na gestão contratual. Por fim, a AMEP tem investido na ampliação de sua estrutura física, tecnológica e de pessoal, com foco na gestão do sistema de transporte coletivo metropolitano”.
Análise da equipe
Consoante ressaltado na condição acima evidenciada, a contratação de servidores, por si só, não garante em que medida e se serão eles capacitados para exercer adequadamente a fiscalização da concessão do STPP/RMC, mesmo porque, conforme informado pela AMEP, o acréscimo mais significativo no número de servidores efetivos ainda está para ser concretizado. Outrossim, o plano de capacitação apresentado data de 2022 e, em seu Anexo I, não se encontram discriminadas capacitações especificamente destinadas à fiscalização de concessões, quanto mais às concessões de sistema de transporte público de passageiros. Igualmente, não se identificou se as atualizações previstas no Anexo I do plano de capacitação foram realizadas e, em caso afirmativo, se tais atualizações compreendem o objeto em questão. A nova política de capacitação, por sua vez – ainda não publicada, mas veiculada no E-Protocolo n.º 22.797.816-3 – em seu Anexo I14 não faz referência a qualquer ação voltada especificamente aos contratos de concessão ou aos serviços de transporte coletivo metropolitano. A reorganização da estrutura institucional também ainda não está efetivada, na medida em que depende da aprovação do novo regulamento da Agência. Nesse sentido, observa-se que as ações relatadas pela AMEP não asseguram a mitigação dos riscos associados à ausência de capacidade de fiscalização do contrato de concessão do STPP/RMC, relatada no Estudo Técnico Preliminar. Diante de tal motivo, faz-se necessário que a AMEP implemente efetivamente, previamente à contratação, as medidas com vistas a estruturar a Agência e capacitar o seu corpo técnico de modo a torná-la apta a exercer efetivamente as ações de fiscalização desde o início da execução da concessão do STPP/RMC.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 12.1: Estruturar a AMEP e capacitar o seu corpo técnico de modo a torná-la apta a exercer efetivamente as ações de fiscalização da execução da concessão do STPP/RMC. Recomendação 12.2: Instituir planos, programas, cronogramas ou outros documentos objetivando a estruturação da AMEP e a capacitação de seu corpo técnico com vistas à realização da fiscalização da execução da concessão do STPP/RMC. Tais instrumentos devem delimitar com clareza os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objetivos e o decurso de tempo de cada uma das etapas necessárias à consecução do objetivo almejado.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 12.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Fortalecimento da capacidade institucional, permitindo o acompanhamento direto, efetivo e contínuo da execução contratual. A maior eficiência na fiscalização preserva o papel do Estado na contratação, impedindo que este assuma riscos que a ele não foram originalmente alocados, evitando ainda que custos indevidos sejam repassados para tarifas ou para o Poder Concedente.

Achado 13

Questão de Auditoria 11: O sistema de penalidades contratuais é suficiente para propiciar a adequada fiscalização do contrato?

Achado 13
O sistema de penalidades contratuais está vinculado ao Decreto Estadual n.º 2009/2015, regulamento estranho ao projeto de concessão, acarretando grave insegurança jurídica.
Condição
O sistema de penalidades contratuais inscrito na minuta contratual anexa à minuta do Edital de licitação faz integral remissão ao Decreto Estadual n.º 2009/2015, o que, diante da natureza e das características de tal instrumento, pode causar grave insegurança jurídica, desrespeitando o artigo 23, VIII, da Lei Federal n.º 8987/1995 e o artigo 92, IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021. A minuta do contrato, por diversos momentos, faz remissão às penalidades previstas no Decreto Estadual n.º 2009/2015, que instituiu o Regulamento do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba. Como exemplo, citem-se aqui as disposições dos itens 31.1.1, 31.2.5 e 31.8 do documento⁵² – esta última, vale dizer, é regra geral que avaliza a aplicação de todas as regras definidas naquele regulamento. Não há, nesse passo, fato gerador, sanção, nexos causal ou gradação definida no contrato: todas as hipóteses fazem remissão ao regulamento hoje em vigor. Nesse diapasão, é sabido que o Regulamento n.º 2019/2015 alberga inúmeras disposições contratuais de modo a suprir o lapso normativo existente ante a ausência de contrato formalizado para a atual operação do sistema de transporte coletivo da RMC. Tal Regulamento, contudo, diante de sua natureza nitidamente contratual, pode suscitar conflitos em face das disposições albergadas no contrato de concessão, comprometendo a segurança jurídica da avença. Diante do cenário, a equipe de fiscalização solicitou esclarecimentos aos órgãos interessados, que assim se manifestaram: A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná – Agepar afirmou que o Regulamento a ser expedido pela Agência trata "sobre questões regulatórias e tem a finalidade de assegurar a atuação da agência independentemente do exercício das competências do Poder Concedente e, portanto, sem conflitos com o Decreto n.º 2009/2015". A AMEP, por sua vez, informou que "Os ajustes necessários ao Decreto Regulamentador do Sistema de Transporte Coletivo da Região Metropolitana serão realizadas (sic) em momento anterior à publicação do Edital da Licitação, frisando-se, desde logo, que a competência para regulamentar o referido serviço é do Poder Concedente, no caso a proposta legislativa quanta (sic) a operação, gerenciamento e qualquer outro tema relacionado a Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros na RMC é de competência da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná, a

⁵² 31.1.1. Na aplicação das sanções, O PODER CONCEDENTE observará a gradação das infrações tipificada no Decreto Estadual n.º 2009/2015 e suas alterações.

31.2.5. Serão aplicadas também multas moratórias pelo descumprimento dos prazos contidos nos autos de infração recebidos pela CONCESSIONÁRIA, independentemente de notificação prévia, nos termos e valores definidos no Decreto nº 2.009/2015.

31.8. As penalidades descritas no Decreto nº 2.009/2015 aplicam-se integralmente a este CONTRATO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competência da Agepar fica restrita a temas relacionados à concessão e seus efeitos, não interferindo na gestão da AMEP”.

O órgão aduziu ainda que “A possibilidade de o Poder Público sancionar particulares em contratos administrativos é uma das hipóteses de exorbitância contratual. (...). Destaca-se que, para infrações operacionais, relacionadas à rotina da prestação dos serviços, o Poder Público editou o Decreto Estadual nº 2.009/2015 (Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba). Assim, diante da vigência do ato normativo, sua observância no âmbito do contrato foi prevista de maneira expressa no instrumento, sendo recomendável que a AMEP, caso pretenda desenvolver um novo regramento sobre o tema, o faça por meio de revogação do decreto e normatização da matéria em sede exclusivamente contratual ou alteração do próprio Decreto Estadual nº 2.009/2015. É válido regras de direito administrativo sancionador, como a aplicação de penalidades contratuais fundadas no poder disciplinar (estado de sujeição específico), sofrem o influxo de normas de direito penal, entre as quais a que veda a retroatividade de normas mais restritivas sobre fatos ocorridos sobre a vigência de norma sancionadora mais benéfica. Isto é, se é certo que a Administração pode, na sua posição de superioridade jurídica, alterar o regime disciplinar, inclusive para recrudescê-lo, não é menos certo que o particular contratado (concessionária) tem a garantia constitucional de ser sancionado pela norma vigente à época dos fatos, salvo se a norma revogadora lhe for benéfica”.

Da análise das respostas apresentadas, bem como por meio da realização de pesquisas no site da Agepar, observa-se que a Agência submeteu à Consulta Pública nº 03/2025 proposta de “Resolução para as regras gerais de regulação e fiscalização do serviço de transporte público coletivo das áreas definidas no Estatuto da Metrópole”.

Tal proposta efetivamente não conflita com a minuta do contrato de concessão, mesmo porque faz remissão ao instrumento em sua maioria e, no restante, apenas reproduz textos legais, não albergando quaisquer particularidades no que diz respeito à temática das sanções contratuais. Entretanto, é de estranhar que a Agepar haja olvidado que, em sua manifestação anterior, para além de resguardar sua competência regulatória, tenha manifestado preocupação com o fato de que o Decreto Estadual nº 2009/2015 alberga notoriamente disposições de caráter contratual, as quais deveriam, por segurança jurídica, deixar a alçada do regulamento e ser incluídas na minuta do contrato.

Não é outro o cerne da preocupação manifestada pela equipe de fiscalização, uma vez que, como é de largo conhecimento, o Regulamento não conta com a estabilidade jurídica proporcionada pela pactuação do contrato, podendo, portanto, ser modificado com muito mais facilidade e profundidade.

Deve ser ressaltado que a relação jurídica formalizada mediante o contrato de concessão, ainda que restrita ao âmbito de Poder Concedente e concessionárias, espraia seus efeitos a milhões de usuários do serviço público, razão pela qual deve sempre ser pautada pelas razões de interesse público. Assim, o que se almeja no presente momento é que as regras contratuais que estatuem as sanções contratuais reflitam o mais objetivamente possível tal interesse, delimitando penalidades que induzam à prestação de um serviço adequado e que somente poderão ser modificadas observado o interesse público.

Das respostas apresentadas, verifica-se, portanto, que subsiste risco à segurança jurídica, ante a possibilidade de revogação e/ou modificação, a qualquer tempo, do Decreto em que estão amparadas as sanções contratuais.

Nesse diapasão, faz-se necessário adequar a minuta do contrato a fim de cessar a remissão às penalidades instituídas no Decreto nº 2009/2015, incorporando-se no contrato aquilo que se entender pertinente, observando-se o disposto na legislação de referência, em especial os artigos 155 e 156 da Lei Federal nº 14.133/2021 e os artigos 195 a 199 do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Evidências

Minuta de Contrato de Concessão, folhas 3958 a 4039, mov. 122, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – Agepar.

Crítérios

Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões: Art. 23, VIII.

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação.

Lei Federal nº 14.133/2021 - Lei de Licitações

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 25. O Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento;

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo.

Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões: Art. 38.

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do Poder Concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

Lei Federal nº 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 155; e Art. 156.

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato;

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

III - dar causa à inexecução total do contrato;

IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 2º A sanção prevista no inciso I do caput deste artigo será aplicada exclusivamente pela infração administrativa prevista no inciso I do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do Edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

§ 4º A sanção prevista no inciso III do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 6º A sanção estabelecida no inciso IV do caput deste artigo será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras:

I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;

II - quando aplicada por órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública no desempenho da função administrativa, será de competência exclusiva de autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I deste parágrafo, na forma de regulamento.

§ 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do caput deste artigo.

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

§ 9º A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública.

Decreto Estadual n.º 10.086/2022: Art. 195; Art. 196; Art. 197; e Art. 199.

Art. 195. A sanção de advertência será aplicada nas seguintes hipóteses:

I - descumprimento, de pequena relevância, de obrigação legal ou infração à Lei quando não se justificar aplicação de sanção mais grave;

II - inexecução parcial de obrigação contratual principal ou acessória de pequena relevância, a critério da Administração, quando não se justificar aplicação de sanção mais grave;

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, considera-se pequena relevância o descumprimento de obrigações ou deveres instrumentais ou formais que não impactam objetivamente na execução do contrato, bem como não causem prejuízos à Administração.

Art. 196. A sanção de impedimento de licitar e contratar será aplicada, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, àquele que:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato, que supere aquela prevista no inciso II do art. 155 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, ou que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

II - dar causa à inexecução total do contrato;

III - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

IV - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

V - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

VI - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

§ 1º Considera-se inexecução total do contrato:

I - recusa injustificada de cumprimento integral da obrigação contratualmente determinada;

II - recusa injustificada do adjudicatário em assinar ata de registro de preços, contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração também caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida.

Art. 197. A sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar será aplicada àquele que:

I - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

II - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

III - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

IV - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

V - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 199. A multa será calculada na forma prevista no Edital ou no contrato, e não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado.

§ 1º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

§ 2º A multa de que trata o caput poderá, na forma do Edital ou contrato, ser descontada de pagamento eventualmente devido pela contratante decorrente de outros contratos firmados com a Administração Pública estadual.

§ 3º O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prevista em Edital ou em contrato.

I - a aplicação de multa moratória será precedida de oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa;

II - a aplicação de multa moratória não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas na Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Possíveis efeitos

1 - A remissão integral a um regulamento infralegal (Decreto Estadual nº 2009/2015) para aplicação de penalidades, sem que essas estejam expressamente previstas no contrato, compromete a estabilidade do regime sancionador e viola o dever de clareza e previsibilidade do vínculo contratual.

2 - Comprometimento da segurança jurídica quando do exercício da fiscalização contratual, haja vista a possibilidade de modificação unilateral do regulamento em detrimento da maior estabilidade do instrumento contratual.

3 - Comprometimento do interesse público, haja vista a possibilidade de modificação, a qualquer tempo, de regras que possuem natureza nitidamente contratual e que, deveriam, portanto, cristalizar aquele interesse no documento que formaliza a avença.

4 - A falta de definição precisa sobre penalidades pode levar à aplicação arbitrária ou desproporcional de sanções, gerando litígios e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Comentários do gestor

“Conforme já apontado na resposta ao Achado nº 06, o Decreto Estadual nº 2.009/2015 será devidamente alterado para que deixe de prever normas de conteúdo contratual. Isso significa que o sistema de penalidades do contrato de concessão também será alterado, para que seu regramento não mais seja vinculado ao Regulamento, de modo que todas as normas referentes às penalidades aplicáveis à futura concessionária constarão no próprio instrumento contratual”.

Análise da equipe

A AMEP compromete-se a modificar o Decreto Estadual nº 2009/2015 de modo a que o sistema de penalidades inscrito na minuta do contrato anexa à minuta do Edital de concessão não mais se encontre vinculada àquele regulamento, constando, assim, do próprio instrumento contratual.

No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que comporão o Edital de concessão – e seus respectivos anexos.

Conclusão

Não sanado.

Providências

Recomendação 13.1: Disciplinar expressamente na minuta do contrato de concessão as penalidades para fins de sancionar a inexecução parcial ou total do contrato, a mora, o comportamento fraudulento, dentre outras hipóteses, observando a dosimetria, a razoabilidade e a proporcionalidade das penas, deixando de fazer remissão a instrumentos estranhos ao Edital e/ou ao contrato de concessão.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 13.1 em determinação.

Benefícios Esperados

Maior estabilidade do regime sancionador, já que as penalidades passam a estar previstas no próprio contrato, em cumprimento ao dever de clareza e previsibilidade.

Impedimento de alterações unilaterais prejudiciais por meio de norma infralegal; proteção contra mudanças casuísticas ou instáveis, assegurando coerência ao longo da execução contratual; e reforço da estabilidade e confiança no contrato, fundamental para atratividade de investimentos.

Fixação das regras sancionatórias no contrato, cristalizando o interesse público no instrumento jurídico mais estável.

Maior garantia sobre o não exercício desproporcional e arbitrário da aplicação de sanções

Achado 14



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Questão de Auditoria 15: Houve deliberação formal, no âmbito das instâncias de governança interfederativa, sobre a formatação do projeto de concessão e as alternativas elencadas nos estudos técnicos que o subsidiaram?

Achado 14
Ausência de deliberação formal, pelos municípios titulares do serviço, sobre a modelagem do projeto constante da minuta do Edital de concessão.
Condição
O Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, ainda que formalmente instituído e dotado de Regimento Interno regularmente aprovado, não deliberou formalmente sobre o projeto de concessão do sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba e suas variáveis levantadas nos estudos técnicos elaborados durante o planejamento, consoante demonstram as Atas das reuniões realizadas pelo órgão até o presente momento, desrespeitando a Lei Federal n.º 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole, a Lei Estadual n.º 21.311/2022 e a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF exarada no julgamento da ADIN n.º 1842/RJ. O Relatório de Fiscalização n.º 02/2023⁵³ evidenciou, em seu achado 01, que, no âmbito da concessão do sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, as instâncias de governança interfederativa não estavam funcionando adequadamente, razão pela qual não havia sido identificada, até aquele momento, a deliberação formal, conjunta e coordenada, sobre aspectos primordiais do projeto de concessão. A FIPE, uma das consultorias contratadas para auxiliar a AMEP durante a fase interna da licitação, no Apenso II do Produto III – Relatório Jurídico-Institucional Revisado, item 2.1⁵⁴, teceu considerações a respeito do achado consignado na mencionada fiscalização do TCE/PR, alertando: "A implantação da governança interfederativa, com participação de membros da sociedade civil no colegiado responsável pelas deliberações possui o condão de suprir a irregularidade identificada pela Corte, de maneira que os dois achados podem ser endereçados por meio da adoção de uma só medida por parte do Poder Concedente. Diante do exposto, nota-se que, por força do cenário fático identificado pelo TCE, pode-se estar diante de uma camada relevante de insegurança jurídica quanto ao projeto, tendo em vista a possibilidade de que os instrumentos de governança interfederativa e participação popular não tenham sido plenamente implantados e efetivamente aplicados. Desta forma, é recomendável que, para o prosseguimento do projeto, sejam adotadas as medidas cabíveis por parte dos atores envolvidos, sob pena de se comprometer a higidez do procedimento licitatório". Porém, ao se analisar os documentos disponíveis, seja no âmbito do E-Protocolo n.º 20.331.668-2, seja aqueles disponíveis no site da AMEP⁵⁵, verifica-se que a licitação do sistema de transporte coletivo da RMC ainda não recebeu o tratamento devido no que diz respeito à governança interfederativa. Da leitura das Atas de reuniões do Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba/PR, evidencia-se que não houve qualquer deliberação formal a respeito da concessão do sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba. Em outros termos, não houve qualquer votação sobre a concessão, ponderados os pesos respectivos de cada município integrante do órgão, de acordo com o estabelecido no Regimento Interno correlato. Nota-se, nesse diapasão, que as discussões travadas sobre eventuais modelos alternativos ao projeto proposto foram sempre superficiais e jamais foram levadas à apreciação formal dos demais membros da instância, funcionando esta em caráter muito mais informativo do que propriamente deliberativo. Interessa notar ainda a participação de municípios no âmbito da consulta pública realizada⁵⁶, quando, se efetivamente implementados os mecanismos de governança interfederativa, o Conselho de Transporte da RMC constituiria o canal primordial em que as manifestações dos municípios deveriam

⁵³ Relatório de Fiscalização n.º 02/2023 – Peça 4 do Protocolo n.º 64737-3/23.

⁵⁴ E-Protocolo n.º 21.396.848-3, item 2.1., fls. 713 a 724 – mov. 35.

⁵⁵ Atas e documentos das reuniões do Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba – Disponível em <https://www.AMEP.pr.gov.br/Pagina/Atas-0>. Acesso em 22 de maio de 2025.

⁵⁶ a) Contribuição n.º 120 – Município/Prefeitura de Quitandinha; b) Contribuição n.º 126 – Município de Rio Branco do Sul.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ser consideradas.

Tais apontamentos são relevantes na medida em que, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal – STF no âmbito da ADIN n.º 1842/RJ⁵⁷, a titularidade dos serviços de interesse comum de uma região metropolitana é compartilhada por todos os entes federativos que a compõem. Vale-se aqui das conclusões apresentadas pela FIPE no mesmo documento acima já referenciado:

"(...) Em linhas gerais, para a Suprema Corte a criação da Região Metropolitana altera a titularidade dos serviços. O ente público originalmente titular de determinado serviço público passa a compartilhar sua titularidade com os demais que integram a estrutura interfederativa.

E, por força deste compartilhamento, que torna um serviço que antes era de mero interesse local em um serviço de interesse comum, cabe à região metropolitana instituir mecanismos de governança equilibrados, que permitam que todos os entes, cotitulares das agora funções públicas de interesse comum, possam influenciar no processo decisório quanto à matéria.

(...)

Ou seja, para o Supremo Tribunal Federal, a participação dos entes nesse condomínio não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. Assim, evidente que, à luz de tais balizas jurisprudenciais, não cabe ao Estado do Paraná ou à AMEP, de maneira isolada e sem observar as regras de governança de RMC, concentrar o processo decisório sobre o modo de delegação dos serviços.

(grifos nossos)".

Em consonância com o entendimento esposado pelo STF, encontram-se as disposições do Estatuto da Metrópole, que, por diversas passagens, ressaltam a importância do planejamento, da tomada de decisões e da assunção de responsabilidades, coordenadamente e em conjunto, entre os entes integrantes de uma Região Metropolitana, salientando-se, ademais, a necessidade de implementação das instâncias de governança em que deverão ser deliberadas as matérias pertinentes ao desenvolvimento urbano integrado.

Não é demais salientar também que a Lei Estadual n.º 21.311/2022 criou o Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba e que tal órgão, de natureza interfederativa, possui caráter consultivo, fiscalizador, normativo e deliberativo em questões relacionadas às ações de mobilidade urbana executadas pela Agência de Assuntos Metropolitanos – AMEP. O Conselho, vale dizer, já teve seu regimento interno devidamente aprovado, consoante Ata da 5ª Reunião Extraordinária realizada em 2023, nada obstando que os municípios opinam e votem sobre o projeto de concessão em seu âmbito.

Vale dizer, outrossim, que compete à AMEP, nos termos de sua lei de criação, “secretariar, em caráter permanente e meramente executivo, as atividades e reuniões das instâncias executiva e deliberativa das Regiões Metropolitanas” e “fornecer suporte técnico e administrativo às instâncias executiva e deliberativa”. Talvez pelo mesmo motivo, o Decreto Estadual n.º 8.124/2021, em seu artigo 3º, estatui que o Presidente do Conselho de Transporte Coletivo é o representante indicado pela AMEP, a quem, nos termos do artigo 6º, caput, da Lei Estadual n.º 21.311/2022, cabe convocar as reuniões do órgão.

Nessa esteira, cumpre à AMEP convocar a competente reunião do Conselho do Transporte Coletivo da RMC para que a instância de governança interfederativa delibere formalmente sobre a matéria, nos termos do Regimento Interno regularmente aprovado.

Evidências

Relatório Jurídico Institucional Revisado - Fls. 709 a 813, Mov. 35 do E-Protocolo n.º 20.396.848-3.

Atas de Reuniões do Conselho de Transporte Coletivo da RMC.

Relatório de análise das contribuições recebidas em sede de consulta pública, Mov. 43, fls. 2531 a 2631 do E-Protocolo n.º 20.396.848-3.

Relatório de análise das contribuições recebidas na audiência pública, Mov. 43, Fls. 2687 a 2715 do E-Protocolo n.º 20.396.848-3.

Relatório de Fiscalização 02-2023 - 5ICE.

Crítérios

Lei Federal n.º 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole.

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

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

⁵⁷ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588>. Acesso em 10 de fevereiro de 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

IV - observância das peculiaridades regionais e locais;

VI - efetividade no uso dos recursos públicos;

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I - implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I - instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II - instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.

Lei Estadual n.º 21.311/2022.

Art. 2º O Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba é órgão colegiado de caráter consultivo, fiscalizador, normativo e deliberativo em questões relacionadas às ações de mobilidade urbana executadas pela Agência de Assuntos Metropolitanos - AMEP, respeitando os aspectos legais de sua competência.

Art. 4º Compete ao Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba:

II - acompanhar a implantação das políticas e ações do poder público nas áreas de transporte coletivo e mobilidade sugerindo seus ajustes;

IV - promover a integração das atividades e serviços desenvolvidos pelos órgãos e entidades direta ou indiretamente relacionados com o sistema de transporte coletivo urbano e metropolitano;

V - apreciar os estudos de custos do sistema elaborados pela Agência de Assuntos Metropolitanos - AMEP, sugerindo a adoção das tarifas do serviço;

VIII - acompanhar a gestão dos serviços de transporte público metropolitano da Região de Curitiba, auxiliando na avaliação de desempenho dos operadores do sistema, bem como dos respectivos contratos, permissionários ou não, para execução e exploração dos serviços, conforme determinações das legislações e regulamentações vigentes;

IX - subsidiar a formulação de políticas públicas metropolitana e urbana relacionadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana;

X - examinar em caráter prévio estudos técnicos, editais de licitação do transporte metropolitano e respectivos marcos contratuais, assim como opinar acerca de seus conteúdos;

XIII - deliberar sobre critérios de participação, competência e abrangência geográfica dos municípios membros, assim como o compartilhamento de responsabilidades e ações na organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, em atendimento ao Estatuto da Metrópole;

Art. 6º O Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba reunir-se-á, ordinariamente, a cada dois meses, ou, extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou da maioria de seus membros, sendo exigida, nesta hipótese, a apresentação de justificativa por escrito ao Presidente do Conselho.

§ 1º As reuniões do Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba serão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iniciadas com a presença mínima de 50% (cinquenta por cento) de seus membros, sendo as deliberações tomadas por maioria simples de votos dos presentes.

Art. 8º Para consecução de suas atribuições, o Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba poderá solicitar informações e esclarecimentos dos órgãos e entidades competentes, bem como convidar técnicos e especialistas para discussão de temas específicos, mediante aprovação em reunião.

Art. 9º Poderão ser constituídas comissões temáticas ou regionais para o melhor andamento dos trabalhos do Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, instituídas na forma e com as atribuições definidas no seu Regimento Interno.

Art. 10. O Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba manterá registro de seus atos, assegurada a publicidade por meio do Diário Oficial do Estado e do portal da Agência de Assuntos Metropolitanos - AMEP na internet.

Lei Estadual n.º 21.353/2023.

Art. 3º A Agência tem por finalidade básica integrar a organização, o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito das Unidades Territoriais estabelecidas. (Redação dada pela Lei 22192 de 18/11/2024)

Parágrafo único. Compete à Agência, as seguintes finalidades:

XVI - secretariar, em caráter permanente e meramente executivo, as atividades e reuniões das instâncias executiva e deliberativa das Regiões Metropolitanas;

XVII - fornecer suporte técnico e administrativo às instâncias executiva e deliberativa.

Decreto Estadual n.º 8.124/2021:

Art. 3º Fica indicado para presidir o Conselho o representando da COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, Sr. Wilianson Alves Corrêa.

ADIN 1842/RJ – Supremo Tribunal Federal – STF:

“Diante desses pressupostos, entendo que o art. 25, § 32, da Constituição Federal concretiza não apenas a administração de serviços de interesse comum para a integração dos Municípios envolvidos, mas também a realização de uma sociedade livre, justa e solidária, cumprindo destacar que solidariedade não é apenas princípio sobre distribuição da riqueza, informador que é da estabilidade e da harmonia na convivência social.

Nesse jaez, constato que a relação solidária entre Municípios limítrofes, que envolve economia, bem-estar e estabilidade social, demanda, em determinadas hipóteses, participação de ente político - pelo prisma da distribuição das competências - externo ao interesse local. À luz da Constituição, tal papel pertence ao Estado, a quem, nesse exercício, deve respeitar a autonomia municipal.

Daí ser imperioso que a região metropolitana criada (o que serve para a aglomeração urbana e para a microrregião) tenha um sistema de gestão conjunta, na qual contemplados Estado e Municípios envolvidos, não necessariamente em situação de absoluta paridade, suficiente que se lhes assegure participação efetiva na tomada das decisões”.

Possíveis efeitos

1 - Desconsideração da vontade e das características locais no planejamento da concessão do STPP/RMC, prejudicando o alcance do desenvolvimento regional integrado e, em última análise, a qualidade do serviço prestado aos usuários.

2 - Fragilidade institucional do contrato, ante a ausência de manifestação da vontade legítima dos cotitulares, majorando o risco judicial oriundo da eventual tramitação de ações populares e ADPF's.

3 - Redução da atratividade do certame, uma vez que investidores e operadores privados evitarão assumir contratos marcados por instabilidade institucional.

Comentários do gestor

De acordo com a AMEP, o Conselho de Transporte Coletivo da RMC é um órgão consultivo, fiscalizador, normativo e deliberativo sobre temas de mobilidade urbana relacionados à atuação da Agência, mas não possui competência para aprovar ou rejeitar formalmente o projeto de concessão do transporte coletivo metropolitano, cuja responsabilidade é exclusiva do Governo do Estado.

O órgão também destaca que a licitação em curso trata apenas das linhas metropolitanas, de competência estadual, e que há ação judicial do Ministério Público obrigando a AMEP a realizar tal licitação. Portanto, não cabe ao Conselho deliberar formalmente sobre sua aprovação, apenas emitir parecer técnico prévio, caso necessário. Por fim, informa-se que os estudos ainda estão em elaboração e ajustes, podendo ser apresentados ao Conselho antes do lançamento oficial do Edital, como já ocorreu em ocasiões anteriores.

Análise da equipe

A resposta da AMEP não se coaduna com as funções de uma região metropolitana, da maneira como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definidas em lei. Sendo assim, vale mais uma vez recordar o arcabouço normativo e jurisprudencial discriminado na condição supra.

O Estatuto da Metrópole, instituído na Lei Federal n.º 13.089/2015, conceitua, em seu artigo 2º, “função pública de interesse comum” e “região metropolitana”:

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

Assim, a região metropolitana somente existe para integrar a organização, o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Para tanto, de acordo com o artigo 7º, inciso I, da mesma lei, a governança interfederativa das regiões metropolitanas deve implantar um “processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum”.

São compartilhados, entre Estado e municípios, portanto, planejamento e tomada de decisão. Tal situação é clarificada com muita propriedade pelo Supremo Tribunal Federal – STF no já mencionado julgamento da ADIN n.º 1842:

"Daí ser imperioso que a região metropolitana criada (o que serve para a aglomeração urbana e para a microrregião) tenha um sistema de gestão conjunta, na qual contemplados Estado e Municípios envolvidos, não necessariamente em situação de absoluta paridade, suficiente que se lhes assegure participação efetiva na tomada das decisões". (grifos nossos)".

Outro não foi o entendimento da FIPE, uma das consultorias contratadas pela AMEP para auxiliar a Agência durante o planejamento da concessão, em excerto também já exposto no presente achado:

"(...) Em linhas gerais, para a Suprema Corte a criação da Região Metropolitana altera a titularidade dos serviços. O ente público originalmente titular de determinado serviço público passa a compartilhar sua titularidade com os demais que integram a estrutura interfederativa".

E, por força deste compartilhamento, que torna um serviço que antes era de mero interesse local em um serviço de interesse comum, cabe à região metropolitana instituir mecanismos de governança equilibrados, que permitam que todos os entes, cotitulares das agora funções públicas de interesse comum, possam influenciar no processo decisório quanto à matéria.

(...)

Ou seja, para o Supremo Tribunal Federal, a participação dos entes nesse condomínio não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. Assim, evidente que, à luz de tais balizas jurisprudenciais, não cabe ao Estado do Paraná ou à AMEP, de maneira isolada e sem observar as regras de governança de RMC, concentrar o processo decisório sobre o modo de delegação dos serviços". (grifos nossos).

De tal maneira, conclui-se que o entendimento esposado pela AMEP carece de qualquer fundamento jurídico abalizado, agregando tão somente maior insegurança jurídica e desrespeito à organização federativa, uma vez que negligencia um dos pressupostos de validade da concessão, qual seja a aprovação do modo de delegação por parte dos titulares do serviço público a ser concedido. Tal aprovação é, outrossim, afeta à instância deliberativa da governança interfederativa – que já deveria ter sido efetivamente implementada – afastando, portanto, a concentração do processo decisório em apenas um ou alguns entes.

Conclusão

Não sanado.

Providências

Recomendação 14.1: Convocar reunião do Conselho de Transporte Coletivo da RMC para que Estado e Municípios deliberem formalmente a respeito do projeto de concessão sugerido pela AMEP, aprovando-o ou desaprovando-o expressamente nos termos do Regimento Interno do Conselho, levando em consideração, para tanto, as diferentes alternativas elencadas nos estudos técnicos elaborados pela FEPESE e pela FIPE.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 14.1 em determinação.

Benefícios Esperados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Promoção do desenvolvimento regional integrado, alinhando a concessão às necessidades e especificidades da RMC e angariando maior aderência do serviço às demandas reais dos usuários, aumentando a qualidade e a eficiência e reduzindo resistências políticas e sociais.

Maior robustez jurídica e institucional do contrato, com respaldo formal dos entes que compõem a RMC, reduzindo o risco de judicialização, especialmente por ações populares, ADPFs ou contestações baseadas em vício de legitimidade.

Maior interesse de investidores e operadores privados, ampliando a competitividade da licitação e potencializando a apresentação de propostas mais vantajosas e sustentáveis, fruto da confiança no ambiente institucional.

Achado 15

Questão de Auditoria 15: Houve deliberação formal, no âmbito das instâncias de governança interfederativa, sobre a formatação do projeto de concessão e as alternativas elencadas nos estudos técnicos que o subsidiaram?

Achado 15
A AMEP não planejou, não gere e não coordena adequadamente o processo de assunção, pelos municípios, das linhas intramunicipais hoje operacionalizadas pela Agência.
Condição
O processo de assunção, pelos municípios, das linhas intramunicipais hoje geridas pela AMEP não foi adequadamente planejado, tampouco está sendo operacionalizado de forma efetiva, o que pode comprometer a qualidade e a efetividade do serviço público prestado aos usuários, desatendendo às regras estatuídas nos artigos 5º e 6º da Lei Federal n.º 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana, nos artigos 2º, 6º e 7º da Lei Federal n.º 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole, nos artigos 2º e 4º da Lei Estadual n.º 21.311/2022 e nos Termos de Cooperação Técnica formalizados entre a Agência e os municípios de Fazenda Rio Grande, Campina Grande do Sul, Pinhais, Contenda e Itaperuçu. Da análise dos documentos que integram o Edital de licitação, verifica-se que a não inclusão das linhas intramunicipais no objeto a ser concedido foi um dos principais temas de manifestações no âmbito das consultas e audiências públicas realizadas⁵⁸, o que denota o relevante impacto da matéria sobre a satisfação e as necessidades dos usuários do serviço público. A questão foi igualmente discutida no âmbito do Conselho de Transporte Coletivo da RMC, mas, reitera-se, jamais sendo deliberada formalmente. Na Ata da 4ª Reunião do Conselho, realizada em 31 de outubro de 2023, por exemplo, evidenciou-se a relevância do papel que o Conselho deveria ter no processo de transição, apoiando os municípios juntamente com os técnicos da AMEP e debatendo o custeio do serviço. O Município de Rio Negro aventou, na mesma reunião, a possibilidade de o ente municipal subsidiar o serviço a ser concedido pela Agência estadual para o atendimento de determinadas linhas de caráter municipal, porém não houve desenvolvimento à discussão. De semelhante modo, nas Atas da 5ª Reunião do Conselho de Transporte Coletivo da RMC, realizada em 13 de dezembro de 2023, e da 6ª Reunião, datada de 15 de março de 2024, a temática foi ressaltada. Nessa última, aliás, fez-se menção à elaboração, por parte da AMEP, de um plano de trabalho visando a delimitação de um período de transição no seio do qual o Estado do Paraná manteria ainda o subsídio às linhas de natureza intramunicipais. Ressaltou-se, no entanto, que apenas um município havia, até aquele momento, apresentado contribuições, o que levou a alguns entes municipais afirmarem não terem sido devidamente informados a respeito da temática. Outrossim, no Estudo Técnico Preliminar anexo ao Edital de licitação, em seu item 1.10.4.3, a transição com os municípios e a ação coordenada entre tais entes e a AMEP são elencadas como ações a serem executadas em curto/médio prazo: 1.10.4.3. Transição com os municípios É necessária a definição de um cronograma de ação de transição com os municípios, visto que, as linhas intermunicipais impactarão a rotina dos usuários e cidadãos e deve-se realizar uma ação coordenada entre a AMEP e os municípios envolvidos gerando segurança à população e maior

⁵⁸ E-Protocolo n.º 21.396.848-3 - RELATÓRIO DE ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DA CONSULTA PÚBLICA N.º 1/2023, fls. 2531, mov. 43 a 2631, mov. 43 e RELATÓRIO DE ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA, fls. 2687, mov. 43 a 2715, mov. 43.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sucesso ao projeto. (grifos nossos).

Dada a relevância do tema, a equipe de fiscalização encaminhou pedido de esclarecimentos ao Poder Concedente, cuja resposta pode ser sintetizada nos seguintes tópicos:

- Não há embasamento legal para que a AMEP continue a gerir as linhas intramunicipais, porém não há perspectiva de desintegração;

- Em 2021, a Agência encaminhou aos municípios proposta de implantação de consórcio para a realização da licitação, não havendo sido apresentadas, contudo, quaisquer manifestações por parte daqueles;

- Os nove municípios a quem é aplicável o período de transição são todos aqueles que hoje possuem linhas intramunicipais gerenciadas pela AMEP, sendo a eles garantido o subsídio por parte do Estado do Paraná até o final de 2025, conforme os Termos de Cooperação Técnica pactuados;

- O prazo de 2 (dois) anos para a transição foi estabelecido tendo como parâmetro o prazo sugerido pelo Tribunal de Contas do Paraná para a conclusão dos estudos técnicos e a realização da licitação.

Foram anexados ainda pelo Poder Concedente os protocolos nos quais estão contidos os ofícios, planos de trabalho e termos de cooperação formalizados pelos municípios participantes da transição.

Da análise das informações prestadas pela AMEP, denota-se que a questão central ainda subsiste sem resposta: se a desintegração das linhas municipais não é pressuposto da presente concessão, nada garante que a integração será mantida e em que medida ou com qual eficiência será mantida. Em grande parte, tal incerteza é consequência da não implementação efetiva das instâncias de governança interfederativa ou, na melhor das hipóteses, de sua subutilização durante o planejamento da concessão ora em comento.

Evidencie-se a problemática: se em 2021 a AMEP apresentou proposta aos municípios integrantes da RMC visando a formalização de consórcio para a realização da licitação (Consórcio da Rede Integrada Intermunicipal do Transporte Coletivo Metropolitano – RIINT) é porque, em algum momento, concluiu que seria tecnicamente adequado e vantajoso para o planejamento e a execução da concessão. À título ilustrativo, cumpre pontuar que, no item 3.4 do Produto 3 da FEPESE, consta a seguinte conclusão: “No que diz respeito aos cenários operacionais estudados, a comparação dos resultados entre o cenário 1, consistindo no sistema completo, e o cenário 2, consistindo apenas nas linhas intermunicipais, conforme competência estrita da COMEC, evidenciou um custo por passageiro cerca de 15% superior para o último caso (R\$ 11,65 no cenário 2 versus R\$ 10,45 no cenário 1), a despeito da redução da frota e de percurso, o que pode ser explicado pelo maior IPKe nas linhas municipais.”

Tal proposta não foi, contudo, submetida à instância de governança interfederativa instituída por lei para processar e deliberar formalmente a respeito dela. Ante a alegada ausência de interesse dos municípios, a instância de governança tampouco foi chamada à atuação. E, assim, o que era, ao menos em tese, tecnicamente adequado e vantajoso foi substituído, sem justificativa técnica ou deliberação formal por parte do Conselho de Transporte Coletivo da RMC, pelo que foi possível à AMEP fazer, ante o cenário posto: planejar a concessão sem a participação formal dos municípios, os quais foram sendo, a partir daí, comunicados a respeito das decisões tomadas pelo Estado. Hoje, todos os municípios impactados terão até 31 de dezembro de 2025 para licitar e contratar suas próprias linhas intramunicipais e a integração dependerá de acordos individuais entre Estado e cada um dos municípios – e, portanto, sujeitos a diversas condicionantes.

Nesse contexto, diante do desafio colocado e da exiguidade temporal, é imprescindível que, caso a instância de governança interfederativa aprove o modelo proposto pela AMEP, ao menos a transição seja adequadamente coordenada pela Agência a fim de que os usuários do serviço de transporte coletivo público não sejam impactados pelas falhas de planejamento e de execução das políticas públicas correlatas.

Saliente-se, aqui, que tal conclusão é corroborada pelas regras da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal n.º 12.587/2012 e que possui como uma de suas diretrizes a integração entre os serviços de transporte urbano, sendo ainda a integração física, tarifária e operacional das redes de transporte público diretriz estatuída para a instituição das políticas tarifárias. Não menos importante, a mesma lei prescreve ser atribuição dos Estados garantir os apoios e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites dos municípios:

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

II - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

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

Art. 17. São atribuições dos Estados:

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal.

Não se pode olvidar ainda das competências conferidas à AMEP pela Lei Estadual n.º 21.353/2023, destacando-se algumas:

Art. 3º A Agência tem por finalidade básica integrar a organização, o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito das Unidades Territoriais estabelecidas. (Redação dada pela Lei 22192 de 18/11/2024)

Parágrafo único. Compete à Agência, as seguintes finalidades:

I - articular o estabelecimento de instrumentos de desenvolvimento urbano integrado;

II - propor diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nas Unidades Territoriais de sua competência; (Redação dada pela Lei 22192 de 18/11/2024)

(...)

VIII - fiscalizar o cumprimento das normas e diretrizes de planejamento e execução de função pública de interesse comum nas Regiões Metropolitanas, em especial quanto a normas de parcelamento do solo Metropolitano para fins urbanos e área de interesse especial, como dispuser a legislação específica;

IX - promover e propor pesquisas e estudos técnicos destinados a fornecer e atualizar informações necessárias ao planejamento integrado das Regiões Metropolitanas, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos Municípios;

X - formular e avaliar as políticas públicas setoriais de interesse comum dos municípios das Regiões Metropolitanas, podendo implantar programas e planos de obras, atividades e serviços de interesse comum metropolitano;

(...)

XII - coordenar as atividades das entidades públicas estaduais e municipais ligadas ao desempenho das funções públicas de interesse comum;

XIV - fornecer assistência técnica e institucional aos municípios das Regiões Metropolitanas, com o objetivo de repassar tecnologias e informações necessárias ao planejamento e à gestão local das funções públicas ligadas aos interesses comuns metropolitanos;

XV - promover a execução de projetos e obras com a finalidade de atendimento das funções públicas de interesse comum.

Isso posto, dos Termos de Cooperação propostos aos municípios e formalizados com alguns, anexados à resposta ao já mencionado pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, emergem algumas considerações relevantes:

a) Dos municípios afetados, não assinaram o Termo de Cooperação Técnica Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara e Rio Branco do Sul, não sendo possível identificar em que bases está sendo processada a transição em tais entes;

b) Os Termos de Cooperação, cujo prazo originalmente estabelecido era de 24 (vinte e quatro) meses, somente foram publicados em setembro e outubro de 2024, com prazos que variam de 16 (dezesesseis) a 15 (quinze) meses para a sua execução;

c) É muito pouco provável que a licitação para a concessão do STPP/RMC seja concluída antes do final do prazo de transição proposto, qual seja 31 de dezembro de 2025 e é menos provável ainda que os 9 (nove) municípios afetados consigam operacionalizar autonomamente as linhas intramunicipais a partir de 01º de janeiro de 2026.

Ademais, o Poder Concedente não logrou êxito em comprovar que as obrigações pactuadas nos Termos de Cooperação Técnica estão sendo atendidas pelos entes conveniados. Dentre as mais importantes destaquem-se (grifos nossos):

3.1 São obrigações comuns aos partícipes deste Termo de Cooperação:

3.1.1. elaborar o Plano de Trabalho relativo aos objetivos deste Termo de Cooperação;

3.1.2. executar as ações objeto deste Termo de Cooperação, assim como monitorar os resultados considerando as metas definidas no Plano de Trabalho;

(...)

3.1.7. analisar resultados parciais, reformulando metas quando necessário ao alcance do resultado, almejado neste Termo de Cooperação e no respectivo Plano de Trabalho;

3.2 Compete à AMEP o cumprimento das seguintes obrigações, sem o prejuízo de outras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estabelecidas no presente instrumento:

(...)

3.2.3 Dar apoio necessário a consecução do Termo de Cooperação Técnica;

3.2.4 Propiciar, naquilo que couber, as condições necessárias para cumprimento do objeto deste Termo de Cooperação Técnica;

3.2.5 Dar anuência aos relatórios apresentados no decorrer do período de transição, se cabível, sugerindo melhorias;

3.3 Compete ao Município de XXX o cumprimento das seguintes obrigações, sem o prejuízo de outras estabelecidas no presente instrumento:

(...)

3.3.2 Propiciar, naquilo que couber, as condições necessárias para cumprimento do objeto deste Termo de Cooperação Técnica;

3.3.3 Responsabilizar-se pelos atos necessários para a promoção do processo licitatório das linhas urbanas que serão assumidas após o período de transição;

3.3.4 Assumir a gestão/operação ou aporte das linhas e de novas que, por ventura, venham a ser criadas no decorrer do período de transição, oriundas de pedido realizado pela população local, Câmara de Vereadores ou Poder Executivo municipal, ou outras entidades e órgãos;

3.3.5 Manter a conservação, manutenção, segurança, dos terminais de ônibus que atendem as linhas metropolitanas conforme as condições atuais;

3.3.6 Encaminhar à AMEP, trimestralmente, relatórios e documentos comprobatórios dos estudos para a licitação do sistema urbano, sob pena de suspensão dos valores repassados pelo Estado.

Diante das dúvidas suscitadas, novo pedido de esclarecimentos foi realizado à AMEP, havendo sido informado que:

- O Estado do Paraná continua subsidiando as linhas intramunicipais de todos os 9 (nove) municípios até o final do período convencionado, mesmo daqueles que não pactuaram o Termo de Cooperação Técnica com a AMEP;

- Dos municípios que formalizaram o Termo de Cooperação, apenas Fazenda Rio Grande e Pinhais encaminharam relatórios trimestrais, conforme o estabelecido, havendo sido encaminhados ofícios aos demais com a solicitação dos relatórios.

Consideradas as informações supra, sintetize-se então o cenário: dos 9 (nove) municípios cuja transição foi considerada necessária por parte do Poder Concedente 5 (cinco) formalizaram o Termo de Cooperação Técnica objetivando a realização das futuras licitações por parte de cada um dos entes municipais; dos 5 (cinco) municípios que formalizaram os Termos, apenas 2 (dois) apresentaram relatórios que, ainda assim, atestam estarem os entes em fases extremamente iniciais do planejamento de suas respectivas contratações.

Por outro lado, a AMEP, que possui, por obrigação por ela mesma convencionada, a necessidade de acompanhar a execução dos Termos de Cooperação e manifestar anuência em relação aos relatórios apresentados, somente instou os municípios à apresentação dos relatórios no dia 16 de maio de 2025, dois dias após o encaminhamento do pedido de esclarecimentos por parte da equipe de fiscalização.

Ora, tendo em vista que a instância de governança interfederativa é materialmente improdutiva e as obrigações dos termos de cooperação pactuados não são respeitadas, qual é a perspectiva de que em 01º de janeiro de 2026 todos os 9 (nove) municípios terão suas linhas urbanas licitadas, contratadas e em operação?

Se é certo que a responsabilidade não compete somente à AMEP, também é certo que a Agência não vem cumprindo com as competências a ela legadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, pela Lei Estadual n.º 21.353/2023 e pelos próprios Termos de Cooperação Técnica pactuados, podendo acarretar grave prejuízo à qualidade e à eficiência dos serviços públicos de transporte coletivo dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba e incertezas – não menos graves – ao erário do Estado do Paraná.

Assim, diante de todo o exposto, considera-se que o tratamento da matéria relacionada à não inclusão das linhas intramunicipais na concessão do STPP da RMC não obedeceu aos mandamentos legais aplicáveis à espécie, razão pela qual faz-se necessária a expedição de determinações.

Evidências

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Relatório Jurídico Institucional Revisado - Fls. 709 a 813, Mov. 35 do E-Protocolo n.º 20.396.848-3.

Atas de Reuniões do Conselho de Transporte Coletivo da RMC

Relatório de análise das contribuições recebidas em sede de consulta pública, Mov. 43, fls. 2531 a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2631 do E-Protocolo n.º 20.396.848-3.

Relatório de análise das contribuições recebidas na audiência pública, Mov. 43, Fls. 2687 a 2715 do E-Protocolo n.º 20.396.848-3.

Termos de Cooperação Técnica formalizados com os Municípios em vista da transição das linhas municipais.

Resposta à complementação do primeiro pedido de esclarecimentos.

Acompanhamento dos Termos de Cooperação Técnica formalizados com os Municípios em vista da transição das linhas municipais.

Relatório de Fiscalização 02-2023 - 5ICE.

CrITÉRIOS

Lei Federal n.º 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole.

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

IX - governança interfederativa das fun es públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de fun es públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão. (Incluído pela Lei n  13.683, de 2018)

Art. 6  A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitar  os seguintes princípios:

II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei n  13.683, de 2018)

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

Art. 7  Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2  da Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001 , a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às fun es públicas de interesse comum;

Art. 7 -A. No exercício da governança das fun es públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído pela Lei n  13.683, de 2018)

I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento,   elaboração de projetos,   sua estruturação econômico-financeira,   operação e   gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei n  13.683, de 2018)

II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de a es e projetos relacionados às fun es públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído pela Lei n  13.683, de 2018)

Art. 8  A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreender  em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.

Lei Federal n.º 12.587/2012 - Plano Nacional de Mobilidade Urbana

Art. 5  A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioecon micas e ambientais;

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 6  A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço. (Incluído pela Lei n  13.683, de 2018)

Lei Estadual n.º 21.311/2022.

Art. 2  O Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba   órgão colegiado de caráter consultivo, fiscalizador, normativo e deliberativo em questões relacionadas às a es de mobilidade urbana executadas pela Agência de Assuntos Metropolitanos - AMEP, respeitando os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aspectos legais de sua competência.

Art. 4º Compete ao Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba:

II - acompanhar a implantação das políticas e ações do poder público nas áreas de transporte coletivo e mobilidade sugerindo seus ajustes;

IV - promover a integração das atividades e serviços desenvolvidos pelos órgãos e entidades direta ou indiretamente relacionados com o sistema de transporte coletivo urbano e metropolitano;

V - apreciar os estudos de custos do sistema elaborados pela Agência de Assuntos Metropolitanos - AMEP, sugerindo a adoção das tarifas do serviço;

VIII - acompanhar a gestão dos serviços de transporte público metropolitano da Região de Curitiba, auxiliando na avaliação de desempenho dos operadores do sistema, bem como dos respectivos contratos, permissionários ou não, para execução e exploração dos serviços, conforme determinações das legislações e regulamentações vigentes;

IX - subsidiar a formulação de políticas públicas metropolitana e urbana relacionadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana;

X - examinar em caráter prévio estudos técnicos, editais de licitação do transporte metropolitano e respectivos marcos contratuais, assim como opinar acerca de seus conteúdos;

XIII - deliberar sobre critérios de participação, competência e abrangência geográfica dos municípios membros, assim como o compartilhamento de responsabilidades e ações na organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, em atendimento ao Estatuto da Metrópole;

Lei Estadual n.º 21.353/2023.

Art. 3º A Agência tem por finalidade básica integrar a organização, o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito das Unidades Territoriais estabelecidas. (Redação dada pela Lei 22192 de 18/11/2024)

Parágrafo único. Compete à Agência, as seguintes finalidades:

I - articular o estabelecimento de instrumentos de desenvolvimento urbano integrado;

II - propor diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum nas Unidades Territoriais de sua competência; (Redação dada pela Lei 22192 de 18/11/2024)

(...)

IX - promover e propor pesquisas e estudos técnicos destinados a fornecer e atualizar informações necessárias ao planejamento integrado das Regiões Metropolitanas, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos Municípios;

X - formular e avaliar as políticas públicas setoriais de interesse comum dos municípios das Regiões Metropolitanas, podendo implantar programas e planos de obras, atividades e serviços de interesse comum metropolitano;

(...)

XII - coordenar as atividades das entidades públicas estaduais e municipais ligadas ao desempenho das funções públicas de interesse comum;

XIV - fornecer assistência técnica e institucional aos municípios das Regiões Metropolitanas, com o objetivo de repassar tecnologias e informações necessárias ao planejamento e à gestão local das funções públicas ligadas aos interesses comuns metropolitanos;

XV - promover a execução de projetos e obras com a finalidade de atendimento das funções públicas de interesse comum.

Termos de Cooperação n.º 06/2024 (Município de Fazenda Rio Grande); 07/2024 (Campina Grande do Sul); 08/2024 (Pinhais); 09/2024 (Contenda); 10/2024 (Itaperuçu)

3.1 São obrigações comuns aos partícipes deste Termo de Cooperação:

3.1.1. elaborar o Plano de Trabalho relativo aos objetivos deste Termo de Cooperação;

3.1.2. executar as ações objeto deste Termo de Cooperação, assim como monitorar os resultados considerando as metas definidas no Plano de Trabalho;

(...)

3.1.7. analisar resultados parciais, reformulando metas quando necessário ao alcance do resultado, almejado neste Termo de Cooperação e no respectivo Plano de Trabalho;

3.2 Compete à AMEP o cumprimento das seguintes obrigações, sem o prejuízo de outras estabelecidas no presente instrumento:

(...)

3.2.3 Dar apoio necessário a consecução do Termo de Cooperação Técnica;

3.2.4 Propiciar, naquilo que couber, as condições necessárias para cumprimento do objeto deste Termo de Cooperação Técnica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2.5 Dar anuência aos relatórios apresentados no decorrer do período de transição, se cabível, sugerindo melhorias.

Possíveis efeitos

- 1 – Necessidade eventual de realização de ações emergenciais por parte do Estado, que podem incluir contratações precárias ou aportes financeiros não planejados.
- 2 – Manutenção não prevista de subsídios estaduais após o prazo de transição, diante da ausência de alternativas implementadas pelos municípios.
- 3 - Prejuízos potenciais à eficiência e ao alcance da integração dos sistemas metropolitano e municipais de transporte coletivo público, afetando o desenvolvimento regional integrado e, em última análise, a universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço prestado aos usuários.
- 4 - Possibilidade de que alguns serviços municipais continuem a operar sem base legal expressa e sem respaldo jurídico sólido.
- 5 - Elevação do custo médio por passageiro e redução da atratividade do transporte coletivo público metropolitano.
- 6 - Aumento do custo operacional da rede por ausência de planejamento coordenado, com impactos fiscais para o Estado.

Comentários do gestor

A AMEP esclarece que a licitação em andamento se refere apenas às linhas metropolitanas, sob sua competência, e não implica descontinuidade dos serviços municipais. O modelo integrado de transporte é consolidado, e a AMEP não considera a possibilidade de haver desintegração.

Para municípios onde não haverá operação formal da AMEP, serão adotadas medidas para que as prefeituras assumam o serviço de transporte público, conforme sua competência constitucional. A agência tem promovido reuniões técnicas e respondido a protocolos de informação de municípios como Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul e Campina Grande do Sul, além de manter diálogo constante com conselheiros, prefeituras e câmaras municipais.

A transição dos serviços foi amplamente debatida nas reuniões do Conselho de Transportes em 2023 e 2024, com o objetivo de manter a modicidade tarifária na Rede Integrada de Transporte (RIT). Um acordo foi estabelecido com a ASSOMEC e o Ministério Público para definir prazos e estratégias de transição dos serviços atualmente prestados pelo Estado para os municípios, e os documentos foram devidamente encaminhados.

A AMEP tem se empenhado para promover a gestão interfederativa no transporte coletivo, porém ressalta que essa responsabilidade excede suas atribuições legais e exige a participação ativa dos municípios, que têm se mostrado pouco engajados, possivelmente devido ao histórico de dependência do Estado na gestão do transporte. A efetiva implantação dessa governança requer também o envolvimento de órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Análise da equipe

A discussão travada no presente achado não pretende questionar o interesse de a AMEP e os municípios manterem a integração entre linhas metropolitanas e linhas intramunicipais, afinal de contas não poderia o ser diferente. Questiona-se, por outro lado, a capacidade dessa integração ser realizada de modo efetivo a partir do momento em que a concessão entrar em operação e os municípios houverem licitado suas próprias linhas intramunicipais. E, logicamente, o juízo que fundamenta tal questionamento leva em consideração aspectos objetivos, quais sejam, as ações e os compromissos formalizados pelos entes e dados ao conhecimento da equipe de fiscalização até o presente momento.

Delimitadas tais premissas, é preciso desde já pontuar que a AMEP não deve se escusar de buscar a realização de sua finalidade básica a qual, de acordo com o artigo 3º da Lei Estadual n.º 21.353/2023, consiste em “integrar a organização, o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito das Unidades Territoriais estabelecidas”. É à Agência, e não a qualquer outro órgão, que o compete fazer.

Conforme demonstrado na condição supra, a AMEP dispõe de instrumento, estabelecido em lei, para integrar os municípios no planejamento, na gestão e na execução das funções públicas de interesse comum. Trata-se das instâncias de governança interfederativa, a cuja importância o TCE/PR alerta a Agência desde o ano de 2020, quando o órgão ainda se intitulava COMEC.

Contudo, o Conselho de Transporte Coletivo da RMC, cuja presidência é encabeçada pela própria AMEP, não funciona de maneira efetiva, especialmente no que diz respeito ao compartilhamento do processo decisório, o que leva, de outro viés, à visão, por parte de seus integrantes, de que não é preciso também compartilhar as responsabilidades dele advindas. Afinal de contas, o engajamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das partes e a transparência, princípios fundamentais da governança pública, são negligenciados no processo. Dito isso, cumpre pontuar que argumentar a realização de reuniões e ressaltar a interação com os municípios não é de nada válido se tais ações não são refletidas nos fatos cristalizados em documentos e informações. Conforme a condição acima delineada registrou: - há termos de cooperação formalizados com 5 (cinco) municípios dos 9 (nove) potencialmente interessados na matéria; - dos termos de cooperação formalizados, em nenhum se comprovou estarem sendo atendidas as obrigações neles prescritas; - o prazo de vigência dos termos de cooperação é 31 de dezembro de 2025 e não há qualquer perspectiva de que, até lá, haja conclusão dos processos licitatórios necessários à concessão das linhas, sejam elas metropolitanas, sejam elas intramunicipais. Sendo assim, a perspectiva mais factível é que se mantenha a precariedade da prestação dos serviços de transporte intramunicipais por ainda mais tempo, sem que haja qualquer garantia de que o Estado continuará a subsidiá-los e sem que esteja definido o modo como serão eles integrados às linhas metropolitanas. Certamente, esse cenário é o menos desejado por todos os atores envolvidos no processo. Por tal razão, faz-se premente a expedição das medidas abaixo propostas.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 15.1: Caso o projeto de concessão proposto seja aprovado no âmbito do Conselho de Transporte Coletivo da RMC, coordenar o processo de transição das linhas intramunicipais hoje operadas pela AMEP, fornecendo aos municípios prazo de transição verossímil e tecnicamente justificável, informações fidedignas, comunicação adequada e apoio operacional, de modo a preservar, com qualidade e eficiência, a integração das linhas intramunicipais em questão quando do início da operação do novo STPP/RMC. Recomendação 15.2: Caso o projeto de concessão proposto não seja aprovado no âmbito do Conselho de Transporte Coletivo da RMC, desenvolver ações com vistas a promover a integração dos sistemas de transporte intermunicipal e dos intramunicipais no âmbito da RMC, de modo a priorizar projetos estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 15.1 e 15.2 em determinação.
Benefícios Esperados
Maior planejamento e previsibilidade da atuação administrativa, evitando a necessidade da realização de aportes imprevistos e gerando maior estabilidade e continuidade do serviço. Clareza e previsibilidade sobre a política de subsídios, com definição de responsabilidades entre Estado e municípios, e incentivo à sustentabilidade financeira do sistema, com melhor planejamento de receitas e despesas. Maior eficiência operacional, com planejamento conjunto e integração plena, garantindo a universalidade, continuidade e qualidade do serviço, alinhadas ao interesse público. Regularização e fortalecimento jurídico da prestação dos serviços intramunicipais, reduzindo riscos de questionamentos, acarretando maior segurança para operadores, usuários e poder público. Tarifas mais módicas e equilibradas, preservando a atratividade do transporte público, promovendo maior competitividade frente ao transporte individual e melhor acesso para populações de menor renda. Redução de custos por meio de planejamento integrado e racionalização de linhas, assim como maior eficiência na alocação de recursos, evitando sobreposição de serviços e ociosidade.

Achado 16

Questão de Auditoria 16: Há justificativas técnicas que fundamentem o modelo de operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica - SBE inscrito na minuta do Edital de concessão?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 16	
Ausência de plano de implementação das medidas mitigadoras dos riscos relacionados à operação do sistema de bilhetagem.	
Condição	
O gerenciamento dos riscos relativos à forma de operacionalização do SBE, constante do item 1.8.6 do Estudo Técnico Preliminar, não evidenciou os planos de implementação correlatos às medidas mitigadoras, emergindo especial preocupação quanto aos riscos que exigem o exercício do controle e da fiscalização por parte do Poder Concedente, na medida em que não há comprovação de que a AMEP, hoje, seja adequadamente estruturada e capacitada ao exercício do mister. Diante de tal fato, não foram respeitadas as disposições do artigo 18, inciso X, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e os artigos 17-A e ss. do Decreto Estadual n.º 10.086/2022. A adoção do modelo de contratação integrada do SBE produz, naturalmente, riscos, especialmente aqueles ligados à fidedignidade, ao controle e à gestão dos dados e informações gerados e armazenados no sistema. Assim, no Achado 04 do Relatório de Fiscalização n.º 02/2023, identificou-se a necessidade de elaboração de Mapa de Formação de Riscos durante a fase de planejamento da licitação, no qual sejam identificados os riscos, as respectivas estratégias de mitigação e controle e o plano de implementação. Na hipótese em tela, verifica-se que o Mapa de Formação de Riscos encontra-se consignado na Tabela 19, constante do item 1.8.6 do Estudo Técnico Preliminar, sem que sejam apresentados os planos de implementação necessários à concretização das medidas mitigadoras previstas, o que suscita importantes questionamentos, como a análise a seguir demonstrará. A leitura da Tabela 19 revela que os riscos “1 – Perda de controle das informações por parte do Poder Concedente” e “2 – Perda do controle financeiro por parte do Poder Concedente” possuem, como uma das estratégias de mitigação, o exercício da fiscalização do contrato por parte da AMEP. Sobre tal competência, recorde-se o descrito nos itens 1.10.1, 1.10.2 e 1.10.4 do Estudo Técnico Preliminar, de acordo com os quais a AMEP carece de profissionais capacitados em número suficiente para o exercício adequado das atividades de gestão e fiscalização dos contratos de concessão do STPP da RMC. Sendo assim, é válido questionar: o Poder Concedente possui hoje capacidade de fiscalizar a Operação do SBE e realizar o controle financeiro e das informações correlatas? Em resposta ao pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente elencou uma série de ações tendentes a suprir as necessidades de pessoal da Agência, após as quais o quadro de cargos efetivos da AMEP teria passado de 4 (quatro) para 34 (trinta e quatro) e o de comissionados disponibilizados à Diretoria de Transporte Metropolitano de 9 (nove) para 23 (vinte e três): • Protocolo 16.074.860-5: Pedido de disponibilização de trinta servidores de carreira para atuar na fiscalização do transporte gerido pela Companhia de Engenharia de Transporte Coletivo (COMEC). Tal solicitação foi indeferida, uma vez que o Estado não dispõe atualmente de função ou cargo de Fiscais de Carreira. Para a criação de uma nova função no Quadro Próprio do Poder Executivo, é necessário demonstrar que a atividade é de caráter permanente e que sua continuidade se estenderá por, no mínimo, 35 anos; • Protocolo 20.717.892-6: Solicitação de abertura de Concurso Público para a AMEP, a qual foi arquivada devido à negativa da Secretaria de Finanças do Estado quanto à suplementação orçamentária necessária; • Protocolo 21.611.014-5: Pedido de realização de Concurso Público para suprir uma demanda de 63 servidores de carreira, encaminhado direto para a Casa Civil, o que resultou no protocolo seguinte; • Protocolo 22.752.587-8: Informação recebida de que a AMEP será contemplada com a contratação de 30 novos servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo, após a devida autorização governamental. • Protocolo 23.806.380-9 – Aviso de suspensão - que trata sobre a contratação de assistentes administrativos via empresa terceirizada, para realizar atividades de fiscalização em terminais. No entanto, diante dos esclarecimentos prestados, denota-se que as informações apresentadas pelo Poder Concedente não são suficientes para caracterizar um adequado planejamento objetivando a estruturação da AMEP para o exercício da fiscalização da operação do sistema de bilhetagem, na medida em que não asseguram a mitigação dos riscos associados. Veja-se que, em especial, que nada garante que os servidores contratados estarão adequadamente capacitados para o exercício do mister desde o início da execução contratual. Não foram apresentados, ademais, quaisquer planos, programas cronogramas ou outros documentos	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relacionados à matéria, formalmente estruturados e que delimitem com clareza os objetivos e o decurso de tempo de cada uma das etapas necessárias à consecução do objetivo almejado. Destarte, importa que a Agência apresente o plano de implementação das medidas de mitigação dos riscos 1 e 2 da tabela supra, de forma a compatibilizá-lo com as necessidades descritas nos itens 1.10.1, 1.10.2 e 1.10.4 do Estudo Técnico Preliminar.

Evidências

Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo nº 20.331.668-2.
Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.
Relatório de Fiscalização 02-2023 - 5ICE.

Critérios

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de licitações.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Decreto Estadual n.º 10.086/2022 - Art. 14, Art. 15, parágrafo único, Art. 17-A a Art. 17-C, Art. 188, I e §1º, I, VI e VII.

Art. 14. As autoridades máximas dos órgãos e entidades da Administração Públicas estadual são responsáveis pela governança das contratações e devem implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Art. 15. Estudo Técnico Preliminar - ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base aos projetos a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação, devendo observar, quando da sua confecção, o art. 335 deste Regulamento.

Parágrafo único. O estudo técnico preliminar deverá ser devidamente aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante ou a quem ela delegar, por meio de despacho motivado, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como os elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso.

Art. 17A. Os órgãos da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná deverão adotar todas as condutas necessárias para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de:

I - obter a excelência nos resultados das contratações celebradas;

II - evitar inexecuções contratuais que possam comprometer os objetivos de gestão pretendidos;

III - evitar sobrepreço e superfaturamento quando das execuções contratuais;

IV - prevenir e reprimir práticas corruptas, práticas fraudulentas, práticas colusivas ou práticas obstrutivas nos processos de contratação pública;

V - garantir que a contratação pública constitua efetivo instrumento de fomento da sustentabilidade em suas dimensões ambiental, social e econômica;

VI - realizar o gerenciamento dos riscos das licitações e das contratações;

VII - reduzir os riscos a que estão sujeitas as licitações e as contratações, como, dentre outros:

a) identificação incorreta, imprecisa ou insuficiente da necessidade pública a ser atendida com a contratação;

b) descrição incorreta, imprecisa ou insuficiente do objeto da contratação;

c) erros na elaboração do orçamento estimativo;

d) definição incorreta ou inadequada dos requisitos de habilitação técnica ou de habilitação econômico-financeira;

e) estabelecimento de condições de participação que restrinjam de modo injustificado o universo de potenciais licitantes;

f) decisões ou escolhas sem a devida e suficiente motivação;

g) definição incorreta, imprecisa ou insuficiente dos encargos contratuais;

h) defeitos no controle da execução contratual ou no recebimento definitivo do objeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parágrafo único. O descumprimento das obrigações previstas nos incisos I a IV do caput deste artigo poderá culminar na aplicação das sanções aos agentes públicos responsáveis pela gestão de riscos, assegurado o devido processo legal, sem prejuízo da responsabilização penal, civil e por improbidade administrativa.

Art. 17B. Será realizado o gerenciamento dos riscos envolvidos em todas as etapas do processo da contratação.

§1º O gerenciamento dos riscos de que trata o caput deste artigo tem por objetivos:

I - aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos estratégicos e operacionais pretendidos por intermédio da execução contratual;

II - fomentar uma gestão proativa de todas as etapas do processo da contratação;

III - atentar para a necessidade de se identificarem e tratarem todos os riscos que possam comprometer a qualidade dos processos de contratação;

IV - facilitar a identificação de oportunidades e ameaças que possam comprometer as licitações e a execução dos contratos;

V - prezar pela conformidade legal e normativa dos processos de contratação;

VI - aprimorar os mecanismos de controle da contratação pública;

VII - estabelecer uma base confiável para a tomada de decisão e para o planejamento das contratações;

VIII - alocar e utilizar eficazmente os recursos para o tratamento de riscos a que estão sujeitas as licitações e as execuções contratuais;

IX - aumentar a capacidade de planejamento eficaz e eficiente das contratações por intermédio do controle dos níveis de risco.

§2º É dispensado o gerenciamento de riscos no caso de contratações de valor abaixo de cinco vezes os valores compreendidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§3º O gerenciamento dos riscos também poderá ser dispensado, mediante justificativa que leve em consideração o seu custo-benefício, especialmente em razão da baixa complexidade da contratação.

§4º O nível de detalhamento e de aprofundamento do gerenciamento dos riscos será proporcional à complexidade, relevância e valor significativo do objeto da contratação.

§5º O principal objetivo do gerenciamento dos riscos é avaliar as incertezas e prover opções de resposta que representem as melhores decisões relacionadas com a excelência das licitações e das execuções contratuais.

§6º Os riscos serão avaliados de acordo com a seguinte escala de probabilidade:

I - raro: acontece apenas em situações excepcionais; não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência;

II - pouco provável: o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo;

III - provável: repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte;

IV - muito provável: repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte;

V - praticamente certo: ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo. §7º Os riscos serão avaliados de acordo com a seguinte escala de impacto:

I - muito baixo: compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado;

II - baixo: compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado;

III - médio: compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado;

IV - alto: compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado;

V - muito alto: compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultado.

§8º Após a avaliação, o tratamento dos riscos deve contemplar as seguintes providências:

I - identificar as causas e consequências dos riscos priorizados;

II - levantadas as causas e consequências, registrar as possíveis medidas de resposta ao risco;

III - avaliar a viabilidade da implantação dessas medidas - custo-benefício, viabilidade técnica, tempestividade, efeitos colaterais do tratamento etc;

IV - decidir quais medidas de resposta ao risco serão implementadas;

V - elaborar plano de implementação das medidas eleitas para resposta aos riscos identificados e avaliados.

§9º O gerenciamento de riscos materializa-se no documento denominado Mapa de Riscos, que será



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

elaborado de acordo com a probabilidade e com o impacto de cada risco identificado, por evento significativo, e deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos: I - ao final da elaboração do estudo técnico preliminar; II - ao final da elaboração do projeto de que trata o inciso LXXXVIII do art. 2º deste Regulamento; III - após a fase de seleção do fornecedor; IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização. Art. 17C. A autoridade responsável pela contratação designará os agentes públicos encarregados do gerenciamento de riscos. Art. 188. As contratações públicas sujeitam-se às seguintes linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; § 1º Compete aos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa: I - a identificação, a avaliação, o controle, o tratamento e a mitigação dos riscos a que estão sujeitos os processos de contratação, de acordo com o apetite a risco definido; (...) VI - realizar o planejamento das contratações de modo a prevenir o risco à integridade e diminuir a incerteza no que tange aos resultados pretendidos; VII - adotar, no âmbito de sua competência, todas as condutas necessárias à obtenção de eficácia, eficiência e economicidade quando das contratações públicas, de modo a garantir o cumprimento dos objetivos previstos no artigo 11 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.
Possíveis efeitos
1 - Possível comprometimento à operação, confiabilidade e transparência do sistema de bilhetagem eletrônica, bem como exposição a falhas de governança, má gestão dos dados e riscos à prestação das contas públicas. 2 - Comprometimento da execução contratual, ante a realização de fiscalização ineficiente e ineficaz do sistema de bilhetagem eletrônica. 3 - Falta de previsibilidade e controle sobre o processo de estruturação da AMEP, dificultando o exercício do acompanhamento por parte da sociedade e dos órgãos de controle.
Comentários do gestor
"Os documentos anexos serão devidamente ajustados para que deixe específico as medidas mitigadoras dos riscos associados ao SBE".
Análise da equipe
A AMEP compromete-se a detalhar as medidas mitigadoras dos riscos associados ao modelo de operação do SBE inscrito no Edital de concessão e seus anexos. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos em que esteja consolidado o plano de implementação das medidas mitigadoras.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 16.1: Elaborar o plano de implementação das medidas mitigadoras dos riscos 1 e 2 constantes da matriz de riscos relativa à operação do SBE, incluindo-o no Estudo Técnico Preliminar. Recomendação 16.2: Executar o plano de implementação das medidas mitigadoras dos riscos 1 e 2 constantes da matriz de riscos relativa à operação do SBE, de modo que o Poder Concedente seja capaz de fiscalizar efetivamente, desde o início da execução contratual, a operação do sistema de bilhetagem eletrônica.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 16.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Maior confiabilidade e estabilidade do sistema de bilhetagem e transparência na gestão dos dados. Fiscalização efetiva e tempestiva, assegurando o cumprimento contratual pela concessionária, a efetiva responsabilização em caso de irregularidades e a segurança jurídica na execução contratual. Previsibilidade institucional, com clareza sobre a evolução da estrutura da AMEP, fortalecendo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

confiança da sociedade e agregando legitimidade ao processo decisório do Poder Concedente.

Achado 17

Questão de Auditoria 16: Há justificativas técnicas que fundamentem o modelo de operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica - SBE inscrito na minuta do Edital de concessão?

Achado 17
Os custos relativos à operação do sistema de bilhetagem eletrônica não foram definidos com base em parâmetros técnicos confiáveis.
Condição
A estimativa dos custos do sistema de bilhetagem, constante do item 3.1. do Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem do Anexo I – Caderno de Encargos, não foi balizada por meio de fonte cuja confiança foi assegurada pelo Poder Concedente, tampouco obedeceu aos parâmetros definidos no artigo 23, §1º, da Lei Federal n.º 14.133/2021, uma vez que não se pautou por pesquisas de mercado ou composição de preços adequadas à extensão e aos requisitos do serviço que se pretende conceder. No já mencionado Achado 04 do Relatório de Fiscalização n.º 02/2023, identificou-se que não havia justificativa técnica a respeito da fixação do percentual de 3% (três por cento) à título de remuneração da operadora do APTS/SBE, razão pela qual se recomendou que o Poder Concedente demonstrasse, nos Estudos Preliminares e no Termo de Referência anexo ao Edital de concessão, a justificativa técnica de tal valor, utilizando, para tanto, dados e informações seguros, pertinentes e confiáveis, inclusive a competente pesquisa de mercado. Alertou-se, ademais, que caso não fosse possível a realização das pesquisas de mercado, deveria ser apresentada a justificativa correlata. Nesse passo, mantida a disposição no item 3.1.⁵⁹ do Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem do Anexo I – Caderno de Encargos, verifica-se que no item 1.8.6 do Estudo Técnico Preliminar, o Poder Concedente apresenta a seguinte justificativa: "O percentual de 3% foi definido com base nos custos e serviços prestados na operação do atual SBE, seja com a Fornecedora do sistema tecnológico bem como com toda a gama de serviços, recursos humanos e instalações complementares necessários, como referência para a complexidade e modelo de negócio que seguem as normas em vigor, conforme apresentado na Figura 3.

⁵⁹ A remuneração para a Operadora do SBE será no percentual de 3,00% (três por cento) sobre o valor total dos custos fixos (exceto com o próprio SBE) e dos custos variáveis fixados no ANEXO IV – CÁLCULO TARIFÁRIO que visam cobrir despesas com instalação, locação, operação e manutenção do SBE e seus módulos, conforme subitens xix, xxi, xxii e xxiii do item 1.2.1, e competências definidas no item 1.3.3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Figura 3 - Histórico da relação entre os custos totais e o custo da SBE

Relação entre Custos Totais Anuais do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano (STCM) e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) - RMC, 2015-2023

ANO	Custo Total STCM ¹	Custo Total SBE	Relação
2015	R\$ 97.851.801,65	R\$ 8.547.713,58	8,74%
2016	R\$ 392.454.210,14	R\$ 11.135.799,64	2,84%
2017	R\$ 393.433.014,90	R\$ 11.606.960,10	2,95%
2018	R\$ 415.286.433,85	R\$ 13.184.466,66	3,17%
2019	R\$ 461.523.990,40	R\$ 12.812.997,17	2,25%
2020	R\$ 392.554.195,64	R\$ 10.384.224,03	2,65%
2021	R\$ 403.018.576,07	R\$ 10.179.933,21	2,53%
2022	R\$ 501.354.035,49	R\$ 13.746.304,49	2,74%
2023 ²	R\$ 534.533.073,21	R\$ 17.585.102,30	3,29%
Média 2015-2023			3,46%

¹ Custo anterior a incidência dos tributos indiretos (fixos + variáveis)

² Valores Projetados

Fonte: AMEP.

Informa-se também que a coleta de orçamentos alternativos para Fornecedora do SBE (equipamentos e sistemas) no Estudo da FEPESE estabelecem, conforme metodologia do Manual de Custos da ANTP, de 2017, a aquisição dos equipamentos e contratação do sistema tecnológico pelas Operadoras. Ou seja, utiliza-se como referência para análise da viabilidade do projeto e para a definição do Cálculo Tarifário os dados reais, bem como parâmetro específico definido pela ANTP.

Ressalta-se que as Concessionárias são responsáveis por todo o custo com a bilhetagem e serão remuneradas, via cálculo tarifário no percentual de 3% sobre as receitas, conforme o Anexo 1 deste relatório. Porém, caso os orçamentos sejam superiores ou inferiores ao total previsto, esta variação em relação ao valor apresentado nos estudos de viabilidade ou no cálculo tarifário, é de risco do privado cabendo a ele precificar tal risco no momento de sua proposta".

Diante do exposto, é preciso recordar que a atual operação do sistema de bilhetagem estava sendo, à época da realização da fiscalização que culminou no Relatório de Fiscalização n.º 02/2023, objeto de auditoria independente, cujos resultados possuiriam, naturalmente, o condão de impactar a segurança e a confiabilidade dos dados utilizados para a formação dos preços inscrita no Edital de licitação em análise, o que já havia sido evidenciado naquele documento:

"Da análise da argumentação apresentada emergem alguns problemas. O primeiro diz respeito à segurança e confiabilidade dos dados e informações utilizados para referenciar a formação da remuneração do SBE. Conforme afirmado pela própria AMEP, foram adotados os custos do atual sistema em operação, que ainda passará por processo de auditoria. Tal informação ganha contornos ainda mais severos quando se leva em conta o resultado da fiscalização realizada pelo TCE/PR, consolidada no Relatório de Fiscalização n.º 17/2020-CAUD/5ª ICE, que demonstrou não ter a então COMEC o total controle sobre os dados gerados no atual sistema de bilhetagem eletrônica. Compete arguir, ainda aqui, que a mencionada auditoria foi apenas recentemente contratada, mediante o Contrato n.º 11/2023-AMEP, sendo que a Ordem de Serviço n.º 04/2023 autorizou o início da prestação dos serviços em 14 de julho de 2023, tendo prazo de execução de 180 dias. Ora, se a auditoria pode ser concluída posteriormente à abertura da licitação que objetiva a concessão do STPP/RMC, como garantir que os dados que embasaram a delimitação da remuneração da operadora do SBE são seguros e confiáveis? Caso a auditoria contratada conclua por alguma inconsistência nos dados do atual sistema de bilhetagem, o que fazer com o Edital de concessão publicado?"

Do exame do E-protocolo n.º 20.816.314-0⁶⁰, que contém os produtos da mencionada auditoria, hoje já concluída, é possível observar que o consórcio contratado para tal finalidade sofreu severas limitações de escopo devido à não disponibilização integral das documentações/informações

⁶⁰ Ofício n.º 16/2024 – Fls. 668 a 697.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

solicitadas junto à operadora Metrocard e à empresa Transdata, impactando na execução de diversos produtos, levando a auditoria a concluir:

"Durante a execução dos trabalhos de auditoria, investimos consideráveis horas analisando os documentos e relatórios fornecidos pela AMEP, relatórios gerados pelo Sistema TDMax da Empresa Tansdata, gerados pelo Qlick View - AccessPoint da Metrocard e pelo BI da Celepar, contudo, esses documentos não foram o suficiente para suprir a limitação de escopo imposta pela administração da Metrocard.

A falta de acesso as informações contábeis, bem como aos documentos que suportam os registros contábeis, aos relatórios financeiros, extratos bancários, relatórios e informações com detalhamento das operações realizadas por empresas vinculadas, na venda créditos, entre outras informações, limitaram severamente as conclusões da auditoria, de modo que, não temos como avaliar precisamente o impacto gerado pela limitação nos relatórios, entregáveis da auditoria.

Também, conforme exposto ao longo desse documento, não temos como emitir uma opinião e/ou uma conclusão sobre adequação da contabilidade e do financeiro do SBE. (grifos nossos)".

Em resposta a pedido de esclarecimentos efetuado pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente, contudo, afirmou que "não há qualquer relação entre o objeto da contratação dos serviços de Auditoria e Consultoria Técnica e Contábil e Financeira do Contrato 11/2023 – AMEP e o estabelecimento de referenciais acerca dos valores apresentados como custo total anual do SBE".

Tal afirmação naturalmente causa estranheza na medida em que o objeto do Contrato n.º 11/2023 impacta diretamente os parâmetros utilizados pela AMEP para delimitar o custo do Sistema de Bilhetagem Eletrônica na concessão do STPP/RMC. Nesse diapasão, diante de um cenário em que a Administração Pública possui controle demasiadamente restrito sobre os dados gerados e armazenados no sistema de bilhetagem hoje em operação e que a auditoria contratada para aferir a adequação do SBE sofreu severas limitações do escopo, não há nada que garanta que as informações utilizadas pelo Poder Concedente para a delimitação dos custos do SBE na concessão sejam confiáveis.

Para fim de balizar tal conclusão, a equipe de fiscalização realizou ainda outros questionamentos ao Poder Concedente, que aduziu em suma:

- O percentual de 3% (três por cento) sobre os custos fixos e variáveis destinado ao sistema de bilhetagem tem por referência o estudo realizado pela AMEP a partir dos custos e serviços da atual operação do SBE;
- Ainda que a atual operação do SBE não contemple muitas das especificações e requisitos exigidos na concessão, entende-se que a atual operação é menos eficiente do que aquela que se pretende contratar, sendo que caberiam às licitantes apresentarem modelos de negócio apropriados aos custos apresentados no Edital;
- A atual Operadora do SBE é referência importante de partida, na medida em que já leva em consideração o contexto e as circunstâncias específicas do STTP/RMC;
- Nos estudos técnicos preliminares elaborados pela FEPESE, identificou-se que a licitação do Sistema de Bilhetagem Digital – SBD realizada pelo Rio de Janeiro estabelece o parâmetro de remuneração em 4% (quatro por cento) sobre os créditos de transporte efetivamente utilizados. Assim, levando em conta a referência histórica de 25% (vinte e cinco por cento) dos custos totais com o STTP/RMC cobertos por subsídios públicos, tem-se que as disposições da concessão em análise e a contratação do SBD no Rio de Janeiro responderiam a parâmetros equivalentes;
- Não foi realizada cotação de mercado, haja vista a inexistência de oferta de forma integrada dos serviços técnicos, operacionais e comerciais do SBE.

Da análise dos esclarecimentos prestados pelo Poder Concedente, subsistem inúmeras preocupações as quais convergem para um cenário de irregularidade.

Em primeiro lugar, não foram apresentadas evidências de que a alegada ineficiência da operação atual do SBE aconteça, nem tampouco de que os ganhos decorrentes de maior eficiência compensariam os custos com os elementos adicionais exigidos na futura concessão. Justificativas baseadas em "entendimentos" e "sinergias" não são premissas tecnicamente válidas para precificação de um elemento de custo tão importante para a operação de todo o STPP/RMC. Assim, sem estimativas de valores baseados em premissas razoáveis, não há como se constatar se o custo com o SBE adicionado à tarifa foi estimado de forma que remunere corretamente o licitante sem onerar excessivamente a própria tarifa de remuneração técnica.

Outrossim, a equivalência apresentada pela AMEP entre a precificação do SBD do Rio de Janeiro e do SBE da presente concessão não se sustenta, simplesmente pelo fato de que os estudos de viabilidade econômico-financeira dos lotes a serem licitados apresentam necessidade de subsídio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

público de no mínimo 40% (quarenta por cento) – e não 25% (vinte e cinco por cento) – para o STPP/RMC.

Ademais, ao contrário do afirmado, os estudos preliminares realizados pela FEPESE consideram o custo do SBE como investimento, apropriando as devidas depreciação e remuneração, diferente do Edital atual que considera o custo como locação de equipamentos e serviços, ou seja, são valores resultantes de métodos diferentes de aferição dos custos, portanto incomparáveis.

Ao cabo, não é lícita a afirmação de que a cotação no mercado é impossível haja vista o modelo de operação integrado do SBE. Considerando esta justificativa como plausível, não seria necessário realizar cotação no mercado para os veículos, uma vez que o Estado não está licitando veículos e sim o serviço de transporte. No entanto, logicamente, tal conduta seria temerosa. Registre-se, para além, que em outra manifestação o Poder Concedente afirma haver realizado pesquisa de mercado referenciando as 5 (cinco) maiores empresas atuantes no ramo da bilhetagem. Destarte, se a operação do SBE não é passível de cotação, ao menos o fornecimento do SBE mostra-se perfeitamente orçamentável.

Recorde-se que a Lei Federal n.º 14.133/2021 lista, em seu artigo 23, §1º, os parâmetros a serem utilizados para a estimativa de valores, sendo sua definição feita com base no melhor preço aferido. A não utilização de nenhum dos parâmetros listados na referida lei necessita ser tecnicamente justificada e, ainda, o valor utilizado precisa ter sido formado por premissas razoáveis e informações confiáveis.

Diante do exposto, é evidente que a delimitação dos custos relativos ao SBE não obedeceu aos critérios legais aplicáveis à espécie, razão pela qual impõe-se ao Poder Concedente apresentar o detalhamento dos custos relacionados à operação do sistema de bilhetagem, balizado por meio de fontes confiáveis (orçando no mercado ou justificando a impossibilidade de fazê-lo) e adequadas à extensão e aos requisitos do serviço que se pretende conceder.

Evidências

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, da Minuta do Contrato, folhas 4648 a 4699, mov. 127, protocolo nº 20.331.668-2.

Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Relatório de Fiscalização 02-2023 - 5ICE.

Ofício 16-2024 - Consórcio UpMoore - Mov. 129, Fls. 608 a 637 do E-Protocolo n.º 20.816.314-0.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Critérios

Lei Federal n.º 14.333/2021 - Lei de Licitações.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do Edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
Possíveis efeitos
1 - Potenciais prejuízos à competitividade e à atratividade da licitação. 2 - Apresentação de propostas cujo preço não foi precificado adequadamente ou que são manifestamente inexequíveis. 3 - Impossibilidade de comprovação da vantajosidade e da economicidade da concessão, haja vista a utilização de dados não verificados, incompletos ou contraditórios. 4 - Possibilidade de realização de reequilíbrio econômico-financeiro para se adequar o valor contratual à realidade da prestação do serviço, podendo onerar excessivamente usuários e Poder Público.
Comentários do gestor
A AMEP esclarece que, para fins de viabilidade econômico-financeira e composição do cálculo tarifário do Sistema de Transporte Público Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (STPP/RMC), foi adotado um percentual de 3% sobre os custos operacionais totais como referência para o custo do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE). Esse percentual tem como base: - Estudo da AMEP, que identificou, com base em dados de 2015 a 2023, uma média de 3,46% do custo total destinado ao SBE na operação atual; - Referência ao modelo do Rio de Janeiro, utilizada em estudo da FEPESE; - A expectativa de que a nova operação de bilhetagem será mais eficiente que a atual, mesmo sem contemplar ainda algumas inovações previstas no Edital (como Wi-Fi embarcado, câmeras, CCO, etc.). Ressalta-se ainda que: - As concessionárias serão responsáveis pelos custos do SBE e serão remuneradas via tarifa, considerando os 3% sobre os custos totais; - Caso o custo real fique acima ou abaixo disso, o risco é da concessionária, que deve precificar esse risco na proposta; - O valor de referência não é fixo, mas um parâmetro percentual; - Não houve cotação no mercado, pois os serviços do SBE são integrados e não são objeto de contratação separada; - Os valores foram definidos com base em levantamentos técnicos existentes e estudos específicos, com apoio da AMEP, FIPE e FEPESE.
Análise da equipe
Os esclarecimentos apresentados pela AMEP não inovam frente àqueles já analisados na condição supra, na qual já foram discutidos e afastados. Sendo assim, mantém-se inalterada a proposta do comando nos termos originalmente sugeridos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 17.1: Apresentar, no Estudo Técnico Preliminar, o detalhamento dos custos relacionados à operação do sistema de bilhetagem, balizado por meio de fontes confiáveis (orçando no mercado ou justificando a impossibilidade de fazê-lo) e adequadas à extensão e aos requisitos do serviço que se pretende conceder.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 17.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Ampliação da concorrência e maior atratividade do projeto, gerando propostas mais vantajosas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

reduzindo o risco de fracasso da licitação.
Propostas economicamente consistentes, baseadas em parâmetros realistas, reduzindo o risco de abandono contratual ou inadimplemento.
Fundamentação técnica robusta para a decisão administrativa, garantindo legitimidade do processo de contratação e maior transparência e confiança social na licitação e no contrato.
Redução da frequência e da intensidade de pedidos de reequilíbrio, agregando estabilidade financeira ao contrato e sustentabilidade ao longo prazo para a concessão.

Achado 18

Questão de Auditoria 16: Há justificativas técnicas que fundamentem o modelo de operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica - SBE inscrito na minuta do Edital de concessão?

Achado 18
A forma como o Poder Concedente intervirá na relação jurídica a ser estabelecida entre concessionárias, operadora do SBE e fornecedora do SBE não está disciplinada de forma clara, objetiva e transparente.
Condição
O Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem do Anexo I – Caderno de Encargos, ao prever o conteúdo dos atestados de qualificação técnica que balizarão a contratação da Fornecedoradora do SBE, e a minuta do contrato, ao estatuir a regra geral de sancionamento da Operadora do SBE, não são dotados de clareza e objetividade, prejudicando, respectivamente, o julgamento objetivo e a efetividade da fiscalização contratual, contrariando as prescrições do artigo 23, inciso VIII, da Lei Federal n.º 8987/1995 e dos artigos 5º, 25, 89, §2º e 92, XIV, da Lei Federal n.º 14.133/2021. Diante da relação sui generis entre Poder Concedente, Concessionárias, Operadora do SBE e Fornecedoradora do SBE, desenhada no Edital de licitação em comento, recomendou-se, no Relatório n.º 02/2023⁶¹, que fossem discriminados os direitos e deveres recíprocos entre Poder Concedente e Operadora do SBE, bem como regras disciplinando a forma de fiscalização e sancionamento de tal ente. Nesse sentido, verifica-se que as obrigações e os direitos das partes, nessa relação, constam do Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem do Anexo I – Caderno de Encargos, itens 1.3.3 a 1.3.6, sem prejuízo de regras esparsas contidas no mesmo documento ou ao longo da minuta do contrato. No já mencionado Apêndice III.I, encontram-se no item 4.1. a definição dos prazos para o início da operação e regras disciplinando a contratação da Fornecedoradora do SBE; e no item 6.3 regras atinentes ao controle do sistema, dentre as quais o detalhamento dos relatórios a serem fornecidos pela Operadora do SBE ao Poder Concedente, a obrigação da realização de trilhas de auditorias pelo Poder Concedente e de auditorias independentes anuais pela Operadora, bem como regras de acesso às informações. A partir do item 8.1, por sua vez, é discriminada a política de gestão e controle dos dados gerados e armazenados no sistema. Ao final, saliente-se que, no item 10.1 do documento, é pontuada a regra geral de sancionamento. Do exame das disposições acima discriminadas, emerge especial preocupação com relação aos tópicos seguintes: a) Da disciplina para contratação da Fornecedoradora do SBE. Na formatação inscrita no Edital de concessão e seus anexos, a Operadora do SBE, entidade composta pelas concessionárias e criada com o fim de operacionalizar, prover e manter o sistema, deverá contratar uma empresa “fornecedora”, a quem competirá implantar (instalar e treinar) o SBE, incluindo a prestação de serviços de Data Center – compreendendo equipamentos e aplicativos de software, com infraestrutura adequada para serviços de alta disponibilidade, e facilidades como grupo

⁶¹ Recomendação 4.4: Discriminar, no caso de contratação integrada do APTS/SBE, a forma como o Poder Concedente intervirá na relação jurídica a ser estabelecida entre a(s) Concessionária(s) e a Operadora do APTS/SBE, disciplinando no Edital de concessão e na minuta do contrato, dentre outros critérios: os direitos e deveres da Operadora do SBE frente ao Poder Concedente e os direitos e deveres do Poder Concedente frente à Operadora do APTS/SBE, bem como os critérios de fiscalização e de responsabilização (sancionamento) da(s) Concessionária(s) e da Operadora incidentes especificamente sobre a operação do APTS/SBE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de geradores, no-break, ar-condicionado, segurança patrimonial, técnicos/help desk de plantão 24 horas para operacionalização de serviços de armazenamento e acesso de dados.

De acordo com o item 4.1. do Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem do Anexo I – Caderno de Encargos, a contratação da empresa fornecedora do SBE por parte da Operadora do SBE deverá passar pelo crivo do Poder Concedente, o qual optará por uma entre três fornecedoras previamente selecionadas pela própria operadora. Ademais, devem ser apresentados atestados de capacidade técnica comprovando que a fornecedora a ser contratada é capaz de atender aos requisitos elencados no instrumento convocatório⁶².

É justamente da leitura de tais requisitos que são suscitadas dúvidas, na medida em que a redação dos dispositivos não é dotada da objetividade e da clareza necessárias para o exercício do julgamento objetivo por parte do Poder Concedente.

Em primeiro lugar, ressalte-se que o dispositivo prevê, para todos os requisitos elencados, a necessidade de apresentação de atestados, sem, contudo, definir critérios essenciais, razão pela qual não é possível saber de antemão: i) quem poderá emitir os atestados; ii) qual o conteúdo mínimo necessário para validar a qualificação da fornecedora; iii) qual o quantitativo mínimo necessário para validar a qualificação da fornecedora; e iv) quantos atestados de capacidade técnica devem ser apresentados.

Para além, algumas exigências apresentam imprecisões técnicas, conforme será destacado a seguir:

- 1 – Existência e Sistema de Gestão da Segurança da Informação compatível com os níveis de serviços do SBE, compatíveis com a integridade das informações dos bancos de dados e a qualidade do sistema necessários para o STPP, ou que seja certificado pela norma ABNT NBR ISO/IEC 27001:

Redação confusa e estrutura pouco clara: A redação é confusa, pois alberga a exigência de um sistema de gestão com a possibilidade de substituí-lo por uma certificação, sem esclarecer qual é o critério de avaliação, forma de comprovação ou objetivo exato do atestado. Além disso, a expressão "existência de sistema" é vaga, não ficando claro quem deve atestar essa existência, qual nível de maturidade se espera desse sistema e quais evidências devem ser apresentadas.

Subjetividade na avaliação: Não estão definidos critérios objetivos para avaliar o que seria um SGSI "compatível com os níveis de serviço do SBE", o que pode levar a interpretações subjetivas por parte do Poder Concedente, comprometendo a transparência e a uniformidade da análise.

Riscos à isonomia: A redação permite diferentes formas de comprovação, o que pode favorecer empresas com menor grau de maturidade em segurança da informação, em detrimento de organizações certificadas e com maior nível de governança e controle.

Fragilidade na garantia de segurança da informação: Considerando a criticidade do SBE e a natureza sensível dos dados tratados, é fundamental que o ambiente tecnológico atenda requisitos robustos de segurança da informação, de forma auditável e padronizada. A mera declaração genérica de conformidade não oferece garantias suficientes quanto à efetiva implementação dos controles necessários.

Tais indefinições suscitam questionamentos relevantes, cuja resposta não pode ser dada até o presente momento: Sistema de Gestão da Segurança da Informação (SGSI) eventualmente não certificado pela ISO 27001 pode ser atestado por qualquer empresa? Como será avaliado se ele é "compatível com os níveis de serviço do SBE"? Quais parâmetros serão utilizados para julgar essa compatibilidade, já que a norma ISO 27001 possui critérios objetivos e auditáveis, enquanto o termo "sistema compatível" é subjetivo?

- 2 - Existência de Sistema de Gestão de Desastres e Recuperação para Continuidade dos Negócios do ambiente de tecnologia da informação do SBE, considerando situações realistas de falhas e crises que possam afetar o STPP, ou que seja certificado pela norma ABNT NBR ISO/IEC 23001.

Referência incorreta à norma ISO: A norma mencionada no texto – ABNT NBR ISO/IEC 23001 –

⁶² a. As propostas deverão considerar sistemas que apresentem atestados de capacidade técnica demonstrando:

1. A existência e Sistema de Gestão da Segurança da Informação compatível com os níveis de serviços do SBE, compatíveis com a integridade das informações dos bancos de dados e a qualidade do sistema necessários para o STPP, ou que seja certificado pela norma ABNT NBR ISO/IEC 27001;
2. A existência de Sistema de Gestão de Desastres e Recuperação para Continuidade dos Negócios do ambiente de tecnologia da informação do SBE, considerando situações realistas de falhas e crises que possam afetar o STPP, ou que seja certificado pela norma ABNT NBR ISO/IEC 23001;
3. Capacidade de atendimento ao Usuário em central de atendimento pessoal, via telefone, internet e aplicativos;
4. Capacidade de integração física, temporal e tarifária entre os ônibus do sistema de transporte;
5. Capacidade para ofertar sistema de aplicativo de consulta de informações e acesso ao USUÁRIO do STPP;
6. Declaração de outras empresas que prestam o serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

está tecnicamente incorreta. A norma relevante e aplicável ao tema de Gestão da Continuidade de Negócios é a ABNT NBR ISO 22301 (Segurança e Resiliência – Sistemas de Gestão da Continuidade de Negócios – Requisitos). A norma ISO/IEC 23001, por sua vez, refere-se a tecnologias multimídia (MPEG), como pode ser verificado no catálogo da ABNT em <https://www.abntcatalogo.com.br/pav.aspx>, não sendo adequada ao objeto da exigência.

Redação confusa e estrutura pouco clara: A redação é confusa, pois alberga a exigência de um sistema de gestão com a possibilidade de substituí-lo por uma certificação sem esclarecer qual é o critério de avaliação, forma de comprovação ou objetivo exato do atestado. Além disso, a expressão "existência de sistema" é vaga, não ficando claro quem deve atestar essa existência, qual nível de maturidade se espera desse sistema e quais evidências devem ser apresentadas.

Subjetividade na avaliação: A expressão "existência de sistema" não é um critério técnico mensurável e tampouco está associada a indicadores objetivos de desempenho. Se não houver certificação formal, o que será aceito como prova de que a fornecedora possui um sistema eficaz de gestão de desastres e continuidade de negócios? Isso dificulta a análise técnica pelo Poder Concedente e pode resultar em julgamento subjetivo.

Riscos à isonomia: Assim como no caso anterior da ISO 27001, a redação parece colocar como alternativas equivalentes a mera declaração de que existe um sistema de gestão de desastres e a certificação formal pela ISO 23001 (observando que o correto seria ISO/IEC 22301).

Risco à governança e à segurança da informação: A ausência de critérios técnicos objetivos para comprovação da capacidade de continuidade de negócios compromete a resiliência do sistema e expõe o SBE a riscos operacionais relevantes, especialmente considerando o tratamento de dados sensíveis e pessoais dos usuários.

- 3 - Capacidade de atendimento ao Usuário em central de atendimento pessoal, via telefone, internet e aplicativos.

Redação genérica e ambígua: A exigência utiliza uma formulação ampla e pouco precisa — "Sistemas que apresentem atestados de capacidade técnica demonstrando Capacidade de atendimento ao USUÁRIO em central de atendimento" — sem esclarecer se o foco está na comprovação da capacidade do sistema tecnológico (software de atendimento/CRM), ou na estrutura operacional da central de atendimento (call center, equipe, processos e infraestrutura). Essa ambiguidade dificulta a interpretação e pode levar a entendimentos distintos por parte do Poder Concedente, comprometendo a isonomia e a transparência da seleção.

Falta de critérios técnicos mínimos: A exigência não define parâmetros técnicos mínimos claros para o que seria uma "capacidade de atendimento adequada", como:

- Volume mínimo de atendimentos realizados;
- Número de posições de atendimento (PA's);
- Tempo médio de resposta ou tempo máximo de espera (SLA);
- Tipos de canais efetivamente operados e período de disponibilidade (dias/horas de funcionamento).

Isso abre margem para que atestados genéricos ou com escopo limitado sejam aceitos, mesmo que não representem a complexidade e o nível de qualidade exigido pelo serviço.

Risco de tratamento desigual entre os concorrentes: Sem uma padronização clara dos critérios de comprovação, fornecedoras com níveis distintos de experiência e estrutura poderão ser consideradas equivalentes, gerando risco à competitividade, violação do princípio da isonomia e eventual judicialização.

Fragilidade na garantia de qualidade do atendimento ao usuário: A forma genérica da exigência não assegura que o serviço efetivamente entregue ao cidadão atenderá aos padrões mínimos de qualidade e resolutividade, comprometendo a imagem e a eficiência do serviço público.

- 5 - Capacidade para ofertar sistema de aplicativo de consulta de informações e acesso ao USUÁRIO do STPP.

Ausência de requisitos funcionais mínimos do aplicativo: A cláusula não especifica com precisão que tipo de acesso se espera oferecer ao usuário, nem quais funcionalidades mínimas o aplicativo deve conter, tais como:

- Consulta de saldo do cartão;
- Histórico de viagens;
- Planejamento de rotas e horários em tempo real;
- Recarga de créditos;
- Integração com outros canais (ex.: chat, atendimento, ouvidoria);
- Acessibilidade para pessoas com deficiência.

Sem esses parâmetros, qualquer solução mínima poderá ser apresentada como válida, mesmo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não atenda às reais necessidades do usuário final ou à complexidade esperada do serviço, o que pode gerar interpretações diversas pelo Poder Concedente, dificultando a uniformização das propostas e a análise técnica da capacidade efetiva do sistema.

Risco de tratamento desigual entre os concorrentes: A falta de padronização e detalhamento da exigência pode permitir que empresas com experiência limitada apresentem atestados frágeis, sendo avaliadas em igualdade com soluções consolidadas e mais completas, o que compromete o princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Fragilidade na garantia da qualidade da experiência do usuário: O aplicativo é um dos principais canais de relacionamento do usuário com o sistema de transporte. Uma exigência mal formulada não garante que o serviço prestado atenda às expectativas de funcionalidade, usabilidade, desempenho e acessibilidade, prejudicando a eficiência, a imagem do serviço público e a satisfação dos usuários.

• 6 - Declaração de outras empresas que prestam o serviço.

Redação genérica e imprecisa: Da leitura do dispositivo não é possível atestar qual é o objetivo da exigência de tal declaração: o que deverá comprovar, qual o conteúdo mínimo a ser respeitado, quem poderá apresentar a declaração? A exigência genérica e sem propósito claro pode, de toda sorte, comprometer o julgamento objetivo por parte do Poder Concedente.

Assim, diante de todo o exposto, resta evidente que as regras que preveem a apresentação de atestados técnicos objetivando a comprovação da qualificação técnica das fornecedoras do SBE devem conter critérios funcionais claros e objetivos, estabelecendo requisitos mínimos de funcionalidades, parâmetros de desempenho e conteúdo obrigatório dos atestados, assegurando transparência, equidade e efetividade no processo de contratação da solução tecnológica.

b) Da regra geral de sancionamento.

A regra geral de sancionamento prevista no Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem do Anexo I – Caderno de Encargos estatui:

10.1 Em decorrência de eventuais falhas cometidas pela OPERADORA DO SBE, as CONCESSIONÁRIAS sujeitam-se as penalidades previstas no CONTRATO DE CONCESSÃO e seus ANEXOS.

Em primeiro lugar, registre-se que a minuta do contrato de concessão remete integralmente sua disciplina sancionatória ao Decreto Estadual n.º 2009/2015. Logo, a minuta não dispõe com clareza e objetividade a respeito das hipóteses que ensejarão as penalidades de natureza contratual. Se isso não bastasse, da leitura do Regulamento discriminado, observa-se que não há hipóteses de sanções especificamente destinadas à operação da bilhetagem. Nesse diapasão, resta questionar: o que caracteriza falha da operação do SBE e quais são as sanções aplicáveis em razão do cometimento de tais falhas?

Ademais, a regra suscita outras dúvidas. Isso porque a pessoa jurídica “Operadora do SBE” não se confunde com as pessoas jurídicas “concessionárias”, razão pela qual as falhas cometidas por uma podem não suscitar a responsabilização das outras.

Não é demais recordar que, no direito penal, vigora o princípio da pessoalidade da pena, o qual apregoa que a sanção aplicada não pode ultrapassar a pessoa infratora, sendo ainda proibida a responsabilidade objetiva, exigindo-se a comprovação do dolo ou da culpa para a imputação da pena. No âmbito do direito civil e do direito administrativo, é sabido que a punição de sócios, controladores ou associados por condutas praticadas pela pessoa jurídica somente é possível mediante a incidência do instituto da desconconsideração da personalidade jurídica, previsto, aliás, expressamente na Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 160. A personalidade jurídica poderá ser descon siderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

Em todo o caso, é imprescindível que a conduta a ser apenada, a pessoa a ser sancionada e a penalidade a ser imposta estejam suficientemente descritas, com clareza e objetividade, na minuta do contrato.

Assim não sendo, como saber o que pode acarretar a imputação de advertência em razão das falhas na operação do SBE? Por outro lado, quais casos ensejarão a aplicação de multas compensatórias? E multas moratórias? E as reincidências, como serão tratadas? Na hipótese em comento, efetivamente não se sabe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em atendimento a pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente pontuou: “A autonomia jurídica e patrimonial das pessoas responsáveis por operar o STTP (Concessionárias) e o SBE (Sociedade ou Associação constituída pelas Concessionárias) não impede a aplicação de penalidades contratuais. Ao contrário, torna mais segregável os deveres e direitos dessas partes e o correlato regime disciplinar, que estão muito bem delimitados no item 1.3 e seguintes do Apêndice III.1 do Anexo I – Caderno de Encargos do Edital. Assim, na medida em que cabe ao Poder Concedente aprovar o ato constitutivo da sociedade ou associação responsável pelo SBE (cf. itens 4.2, “i” c/c 1.3.1.1), certamente cuidará de prever no estatuto social a assunção dos deveres contratuais previstos Apêndice III.1 do Anexo I – Caderno de Encargos do Edital e a sujeição às penalidades pelo seu eventual descumprimento. Por outro lado, matérias como a proporcionalidade das sanções entre cada uma das concessionárias no caso de infrações cometidas pela Operadora do SBE são questões “interna corporis” a serem disciplinadas pelas concessionárias, no exercício de sua autonomia privada enquanto sócias/associadas, no âmbito do estatuto social e instâncias de governança corporativa”.

Desse modo, a resposta apresentada pelo Poder Concedente não está consonante com a Lei Federal n.º 8987/1995, que disciplina, em seu artigo 23, inciso VIII, serem cláusulas obrigatórias dos contratos administrativos aquelas referentes às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeitam as concessionárias e sua forma de aplicação, estando, para além, conflitante com a forma como se dá a responsabilidade das pessoas jurídicas no direito administrativo.

Como se sabe, a segurança jurídica é princípio e objetivo perseguido em qualquer relação contratual, da qual não escapam – muito pelo contrário – os contratos administrativos. Sendo assim, deixar que a responsabilidade contratual se resolva no âmbito do estatuto de uma associação privada que nem mesmo é a concessionária ou que a graduação das responsabilidades se dê no exercício da autonomia privada das concessionárias é forte indicativo de que o controle exercido pelo Poder Concedente sobre a operação do SBE não está sendo assegurado pelas cláusulas da minuta contratual do modo como hoje estão postas no documento.

Destarte, em homenagem à segurança jurídica que deve permear os contratos administrativos, é forçoso ao Poder Concedente definir com clareza e objetividade como se dará o sancionamento da operação do SBE e disciplinando os atos que poderão ensejar e as respectivas penalidades, graduação e forma de incidência.

Evidências

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, da Minuta do Contrato, folhas 4648 a 4699, mov. 127, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à primeira solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Relatório de Fiscalização 02-2023 - 5ICE.

Crítérios

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 25. O Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

(...)

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do Edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suas bases de cálculo. Lei Federal n.º 8987/1995 - Lei de Concessões. Critério: Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (...) VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação.
Possíveis efeitos
1 - Comprometimento do julgamento objetivo do Poder Concedente, haja vista a inexistência de parâmetros claros para a escolha da empresa fornecedora do sistema de bilhetagem. 2 - Comprometimento da segurança jurídica no exercício da fiscalização contratual, haja vista a ausência de clareza e objetividade na definição das responsabilidades contratuais, o que impede a adoção de medidas corretivas tempestivas, podendo resultar em ineficiência sistêmica e risco à continuidade do serviço público. 3- Comprometimento da efetividade e da eficiência da concessão, haja vista a possibilidade de seleção de empresa tecnicamente incapaz para fornecer o sistema de bilhetagem eletrônica.
Comentários do gestor
"Em relação às penalidades aplicáveis, esclarece-se, na linha da resposta ao Achado nº 13, que serão realizados ajustes à minuta contratual, incorporando também as penalidades relacionadas ao SBE. Já no que se refere à apresentação dos atestados, também serão realizados ajustes à minuta do Contrato e, principalmente, ao Apêndice III.I do Anexo I para conferir maior clareza aos requisitos e ao procedimento".
Análise da equipe
A AMEP compromete-se a adequar a minuta contratual, incorporando no instrumento as penalidades relacionadas ao SBE e conferindo maior clareza e objetividade aos requisitos mínimos a serem obedecidos na contratação da fornecedora do SBE. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que comporão o Edital de concessão – e seus respectivos anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 18.1: Definir com clareza e objetividade, na minuta do Edital e seus anexos, os critérios que disciplinam a apresentação dos atestados que visam comprovar a qualificação técnica das empresas fornecedoras do SBE, estabelecendo requisitos mínimos de funcionalidades, parâmetros de desempenho e conteúdo obrigatório, assegurando transparência, equidade e efetividade no processo de contratação da solução tecnológica. Recomendação 18.2: Definir com clareza e objetividade, na minuta do Edital e seus anexos, como o Poder Concedente sancionará a Operadora do SBE em caso de falhas ocorridas na operação do SBE, disciplinando os atos que poderão ensejar as sanções e as respectivas penalidades, graduação e forma de incidência.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 18.1 e 18.2 em determinação.
Benefícios Esperados
Transparência e objetividade no processo de seleção do Fornecedor do SBE, reduzindo riscos de subjetividade ou favorecimento e agregando maior atratividade à licitação. Asseguração da capacidade técnica do Fornecedor do SBE, agregando maior confiabilidade e eficiência operacional e protegendo a continuidade do serviço público. Definição clara das responsabilidades contratuais sobre a operação do SBE, permitindo fiscalização eficaz e tempestiva, assim como reforçando a segurança jurídica do contrato.

Achado 19



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Questão de Auditoria 3: O modelo econômico-financeiro está disciplinado adequadamente na minuta do Edital, incluindo a previsão e precificação dos elementos que compõem o cálculo tarifário, a previsão e gestão das receitas tarifárias e extra tarifárias e a definição de subsídios ao STPP/RMC?

Achado 19
Elementos de custos com parâmetros, valores e fonte de informações desatualizados e apresentando divergências entre os diferentes documentos constante da minuta do Edital.
Condição
Os valores precificados no cálculo tarifário constantes no Anexo IV e seus Apêndices, e os utilizados nos estudos de viabilidade econômico-financeira, Anexos XI.a ao XI.d, estão desatualizados. Nos casos dos parâmetros “tempo de permanência médio”, “taxa livre de risco” e “inflação projetada” e dos elementos de custo “remuneração dos veículos de apoio e dos equipamentos” e “mobiliário de garagem”, o horizonte temporal não está compatível com o prazo contratual estipulado para a concessão. Foram constatadas divergências existentes entre diferentes documentos que fazem parte do Edital, em relação aos valores, parâmetros, coeficientes e fonte de informações, nos seguintes elementos de custos: coeficiente de consumo de combustível; somatório dos encargos do Grupo A; aviso prévio indenizado; somatório dos encargos sociais do Grupo C; total de encargos sociais; e premissa de redução da jornada diária de trabalho em 2 horas para o pessoal de operação. Ainda, foram constatadas a não inclusão do elemento de custo IPVA sobre os veículos de apoio e a referência incorreta ao tributo ISS quando o correto é ICMS. Tais impropriedades ferem os Arts. 5º, 18, IV e 23 da Lei Federal nº 14.133/2021. Preliminarmente, vale destacar que o Anexo IV do Edital apresenta os elementos que fizeram parte da composição do custo tarifário com suas premissas, coeficientes, parâmetros e forma de precificação. Os Apêndices I ao IV do Anexo IV apresentam o cálculo tarifário de cada lote. Nos Anexos XI.a ao XI.d constam os estudos de viabilidade econômico-financeira de cada lote. A análise identificou a necessidade de atualização da data base utilizada no cálculo tarifário e nos estudos de viabilidade econômico-financeira. Nos documentos analisados, a data base referencia os valores utilizados nos cálculos ao mês de outubro de 2023, sendo que alguns valores foram cotados em setembro/2023. O Item 1.3 do ANEXO VIII – Diretrizes para a Proposta Econômica diz que será definida como melhor proposta aquela que propuser o menor valor para a tarifa de remuneração técnica por quilometro na data base de outubro de 2023. O licitante precisa declarar a validade da proposta por 180 (cento e oitenta dias) dias da data da entrega. Assim, conforme já informado pelo Poder Concedente, todos os valores precificados para o cálculo tarifário e para serem utilizados nos estudos de viabilidade econômico-financeira deverão ser atualizados. Em relação aos elementos que apresentam valores, parâmetros ou fonte de informação divergentes entre os documentos, estes estão a seguir discriminados. Combustível, item 2.3.2.1.1 do Anexo IV: A definição do coeficiente de consumo utilizado no cálculo tarifário está dúbia: a Tabela 11 – Coeficiente de Consumo de Combustível (CoCCc), constante no Anexo IV, apresenta os coeficientes de consumo por tipo de veículo tendo como fonte das informações a “AMEP”, porém, nos Apêndices, a Aba “04. Coeficientes Revisão” e a Aba “A2. Parâmetro” citam como fonte de informações “ANTP (2017)”. Confirmou-se, mediante questionamento ao Poder Concedente, que a fonte de informações é a ANTP. Assim, será necessário fazer a referência correta no Anexo IV. Encargos Sociais Motoristas, item 2.3.2.2.2 do Anexo IV: Constam as previsões e as apropriações dos encargos sociais dos grupos A, B, C e D para o pessoal da operação. Foram identificadas algumas inconformidades, quais sejam: • Divergência entre os valores apresentados no Anexo IV e os constantes nos Apêndices: Somatório dos encargos do Grupo A; Aviso Prévio Indenizado Grupo C; Somatório do Grupo C; e Total de Encargos Sociais. Será necessário o ajuste no Anexo IV ou, considerando que a maioria dos valores dos encargos são diferentes entre os lotes e entre as diferentes funções desempenhadas, seria mais conveniente apenas referenciar os Apêndices em vez de citar valores parciais (somente do Lote 1 e para os motoristas) no Anexo IV; • Para pessoal de operação foi adotada a premissa de 0% de aviso prévio indenizado, no entanto, existe a premissa de redução da jornada diária de trabalho em 2 horas. Por meio de questionamento feito ao Poder Concedente, foi confirmado que a redução da jornada seria somente para o “demais pessoal” (diretoria, gerência, administração e manutenção) já que o pessoal de operação terá todos os avisos prévios indenizados. Assim, será necessário ajustar a listagem de parâmetros constante no item 2.3.2.2.2 - Motorista e Cobradores, página 25 do Anexo IV, uma vez que o subitem “iv. Redução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Jornada Diária - Aviso Prévio: 2 horas" não se aplicar ao "pessoal da operação";

- Foi solicitado justificativa para o cálculo do Tempo de Permanência (TP), variável que impacta no cálculo do coeficiente relativo ao aviso prévio indenizado. As informações prestadas comprovam que as premissas utilizadas no cálculo do TP estão adequadas, porém, a ABA "8. Custos Fixos - Pessoal", item 4.3.1.1.2.1. Tempo de Permanência Médio dos Apêndices, apresenta o cálculo como sendo a média de 12 anos (prazo inicialmente previsto para a concessão) e não o prazo previsto no presente momento. Entende-se que o TP médio deve ser calculado com base no tempo de duração da concessão, sendo então preciso revisar os cálculos, inclusive para o "demais pessoal";

- Alteração da Lei nº 12.546/2011 pela lei nº 14.973/2024, promoveu a reoneração da folha de pagamento de forma progressiva para os exercícios de 2025 a 2027. Será necessário ajustar a progressividade nos encargos sociais do grupo A (INSS) para todo o pessoal, operação e demais.

Menção ao veículo Euro V nos Apêndices ao Anexo IV:

Ponto que necessitou de esclarecimentos, pois na minuta do Edital é informado que todos os veículos precisam ser Euro VI já no início do contrato (item 4.17 do Anexo I). Para este questionamento o Poder Concedente informou que nas versões anteriores de cálculos tarifário seriam previstos tais veículos Euro V e que as células relativas a eles estão zeradas para os cálculos atuais. Desta forma, será necessário excluir todas as menções ao veículo Euro V dos Apêndices, uma vez que estes não fazem parte dos cálculos.

Remuneração de veículos de apoio e Remuneração de Equipamentos e Mobiliário de Garagem:

Os fluxos de caixa utilizado para determinar a remuneração dos veículos de apoio e dos equipamentos e mobiliário de garagem foram elaborados com o prazo de 12 anos enquanto a minuta do Edital estipula o prazo da concessão em 20 anos. Assim, será necessário adequar o cálculo ao horizonte temporal previsto da concessão.

Despesas com IPVA, item ausente no Anexo IV:

Conforme Art. 14 da Lei Estadual nº 14.260/2003, "São isentos do pagamento do IPVA, os veículos automotores: IV - tipo ônibus, exclusivamente empregados em linha de transporte urbano, suburbano ou metropolitano de pessoas, cedida por concessão ou permissão pública;"

Porém, em relação aos veículos de apoio, não foi localizada cláusula de isenção na referida lei. Em resposta a questionamento, o Poder Concedente diz que será corrigido, razão pela qual se faz necessário incluir este elemento de custo no cálculo tarifário e referenciá-lo no Anexo IV.

Despesa com ICMS:

Nos ANEXOS XI (a. ao d.) – Estudo de Viabilidade Econômico-financeira dos lotes é feita menção ao ISS, porém o correto seria ICMS, pois o serviço a ser concedido é de competência tributária estadual.

Ao ser questionado, o Poder Concedente informou que fará a correção.

Assim, considerando que o tributo estadual também é isento para o serviço em tela, nos termos do Decreto Estadual nº 7.871, de 29.9.2017, Anexo V, item 157, somente será necessário substituir a informação pelo tributo e legislação corretos.

Premissas do WACC, item 2 dos Anexos IX.a ao IX.d:

Para a Taxa Livre de Risco foi utilizada a taxa de retorno dos títulos federais indexados ao IPCA com vencimento para 2035 (NTN-B principal IPCA+ 2035), cotados em outubro de 2023. De tal forma, será necessário, além de atualizar a cotação, adequar prazo do vencimento do título para o prazo previsto para a concessão, pois no cálculo analisado está para 12 anos.

Na fórmula que estima a Remuneração de Capitais de Terceiro o Poder Concedente utilizou as informações do BRDE para a taxa de juros nominal, tributos de 34% para lucro real (para o lucro presumido não há benefício fiscal) e inflação do boletim Focus 12 anos. Assim, será necessário, além de atualizar as informações, adequar o horizonte temporal da previsão da inflação para o prazo contratual previsto para a concessão.

Premissas Fiscais e Tributárias, item 6 dos Anexos IX.a ao IX.d – INSS:

Alteração da Lei Federal nº 12.546/2011 pela Lei Federal nº 14.973/2024, promoveu a reoneração da folha de pagamento de forma progressiva para os exercícios de 2025 a 2027:

Art. 7º Até 31 de dezembro de 2024, poderão contribuir, com aplicação das alíquotas previstas no art. 7º-A, sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição total às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991:

III - as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal em região metropolitana, intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0.

Art. 9º-A. Nos exercícios de 2025 a 2027, as empresas referidas nos arts. 7º e 8º desta Lei poderão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição parcial às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, sendo tributadas de acordo com as seguintes proporções: (...)

As proporções devem ser atualizadas nos estudos de viabilidade econômico-financeira dos lotes de forma que para o tributo seja prevista em 2025 a alíquota de 1,6% sobre a receita bruta e 5% sobre a folha; em 2026, 1,2% sobre a receita bruta e 10% sobre a folha; no ano de 2027, 0,80% sobre a receita bruta e 15% sobre a folha; e, nos demais, somente 20% sobre a folha de pagamento.

Taxa de Regulação, itens 2.3.4.2 do Anexo IV:

A taxa de regulação é uma obrigação legalmente instituída e o valor foi calculado tendo por base as regras do anexo III da Lei Complementar Estadual nº 222/2020, vigentes na data base do cálculo tarifário (outubro/2023). Porém, recentemente, em abril de 2025, a citada lei complementar sofreu alteração em uma das regras de cálculo: revogação do inciso II do § 5º do art. 54, que autorizava a dedução, para fins de cálculo da Receita Operacional Bruta (base para o cálculo da taxa de regulação) de valores repassados ao delegatário pelo Poder Público a título de subsídio, aporte, subvenção ou contraprestação pecuniária. Assim, faz-se necessário, quando da atualização dos cálculos, observar a alteração legislativa citada.

De todo o exposto, faz-se necessário que a AMEP adote medidas para ajustar as inconsistências e desatualizações verificadas nos documentos preparatórios que compõem o Edital em análise.

Evidências

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.a – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 1, da Minuta do Contrato, folhas 5030 a 5058, mov. 144, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.b – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 2, da Minuta do Contrato, folhas 5059 a 5085, mov. 145, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.c – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 3, da Minuta do Contrato, folhas 5086 a 5112, mov. 146, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.d – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 4, da Minuta do Contrato, folhas 5113 a 5135, mov. 147, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Apêndices ao Anexo IV - Cálculo Tarifário dos Lotes 1 ao 4. Anexos 75 ao 78 do processo nº 20.331.668-2.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal nº 12.587/2012: Art. 6º, VIII.

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

Lei Federal nº 8.987/1995: Art. 11, 14 e 18, VI.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o Poder Concedente prever, em favor da concessionária, no Edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

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

Art. 18. O Edital de licitação será elaborado pelo Poder Concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

Lei Federal nº 14.133/2021: Art. 5º; Art. 18, IV; e Art. 23, § 1º.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: (...)

Decreto Estadual nº 10.086/2022: Art. 368.

Art. 368. No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado da contratação será definido com base no melhor preço aferido, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: (Redação do caput do artigo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025).

I - a composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços, nos bancos de preços do Sistema GMS, ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - os preços praticados em contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período máximo de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - a utilização de dados de pesquisa de preços publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - a pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores;

V - a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no aplicativo Notas Paraná; e

VI - os preços de tabelas oficiais.

(Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025):

§1º A utilização dos parâmetros previstos nos incisos I a IV do caput deste artigo tem por função a elaboração de orçamento estimativo que possa servir de base para evitar sobrepreço, superfaturamento ou preço inexequível, e se dará da seguinte forma:

I - deverão ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e II do caput deste artigo;

II - a pesquisa com fornecedores deverá ser realizada sempre que, a critério do órgão administrativo, puder contribuir efetivamente para a formação de preço que reflita a realidade de mercado;

III - caso a pesquisa com fornecedores possa comprometer a celeridade e a eficiência do processo da contratação, poderá ser dispensada, mediante justificativa.

§2º Nos casos dos incisos I, III, IV, V e VI do caput deste artigo, somente serão admitidos os preços cujas datas não ultrapassem seis meses da data da divulgação do Edital, e caso seja ultrapassado o referido intervalo temporal máximo, as cotações deverão ser atualizadas. (Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025):

§ 3º Para a obtenção do valor estimado da contratação, serão utilizados como métodos a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços e previamente condensados no mapa de formação de preços, sempre de forma justificada, e desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata os incisos I a VI do caput deste artigo.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a obtenção do valor estimado da contratação prevista no § 3º deste artigo com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo servidor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 5º Deverão ser desconsiderados para os fins do contido no §§ 3º e 4º deste artigo os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descritos no processo administrativo. §6º Tanto a pesquisa de preços quanto a elaboração do mapa de formação de preços deverão ser realizadas e acostadas nos autos do processo por servidor devidamente identificado, o qual se responsabilizará pela veracidade das informações que serão inseridas no instrumento convocatório ou no instrumento oriundo de contratação direta. (Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025): § 7º O mapa de formação de preços, devidamente assinado pelo servidor mencionado no § 6º, deste artigo deverá refletir a pesquisa de preços com os parâmetros e método adotados, além do resultado obtido e correspondente ao valor estimado da contratação.
Possíveis efeitos
As impropriedades apontadas podem dificultar que os licitantes possuam as informações atualizadas, transparentes e coesas sobre o certame para balizarem suas propostas, impactando negativamente na competitividade.
Comentários do gestor
Encargos Sociais Motoristas: "Recomendação acatada, documento será adequado." Combustível e Menção ao veículo Euro V nos Apêndices ao Anexo IV: "Determinação acatada, documento será adequado." Remuneração de veículos de apoio e Remuneração de Equipamentos e Mobiliário de Garagem; e Premissas do WACC: "Determinação acatada, documento será adequado." Despesas com IPVA: "Determinação acatada, documento será adequado." Despesa com ICMS: "Determinação acatada, documento será adequado." Premissas Fiscais e Tributárias: "Determinação acatada, documento será adequado." Taxa de Regulação: "Determinação acatada, documento será adequado."
Análise da equipe
Todos os apontamentos e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos Editalícios serão adequados. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que serão disponibilizados futuramente pelo Poder Concedente.
Conclusão
Não Sanado
Providências
Recomendação 19.1: Atualizar, na minuta do Edital e seus anexos, todos os valores precificados para o cálculo tarifário e que integram os estudos de viabilidade econômico-financeira, procedendo novas cotações nos casos necessários, e, adequar os cálculos ao horizonte temporal do prazo contratual estipulado para a concessão, quando a formação de custo assim exigir. Recomendação 19.2: Revisar o Anexo IV da minuta do Edital cotejando-o com os seus Apêndices e demais documentos correlatos, de forma que os elementos de custos não apresentem valores, parâmetros, premissas ou fonte de informações conflitantes nos diferentes documentos e que tais documentos não apresentem menção a elemento de custo que não faça parte do cálculo tarifário. Recomendação 19.3: Incluir no cálculo tarifário constante na minuta do Edital e seus anexos o elemento de custo referente ao IPVA dos veículos de apoio, fazendo referência no Anexo IV. Recomendação 19.4: Substituir, na minuta do Edital e seus anexos, a referência ao ISS para o ICMS, referenciando a legislação correlata, tanto no Anexo IV e seus Apêndices como nos Anexos XI.a ao XI.d. Recomendação 19.5: Proceder à adequação das proporções utilizadas no cálculo tarifário e nos estudos de viabilidade econômico-financeira dos lotes, constantes na minuta do Edital e seus anexos, de forma que o INSS seja previsto na folha de pagamento e sobre a receita bruta nas proporções previstas pela Lei Federal nº 14.973/2024. Recomendação 19.6: Proceder à adequação da forma de cálculo da taxa de regulação no cálculo tarifário constante na minuta do Edital e seus anexos a fim de observar a alteração legislativa ocorrida no inciso II do § 5º do Art. 54 da Lei Complementar nº 222/2020. Recomendação 19.7: Abster-se de apresentar valores parciais no Anexo IV quando os elementos de custo apresentarem valores diferentes em cada lote e para cada função, como é o caso dos encargos sociais, fazendo referência aos valores constantes nos Apêndices.
Proposta de Encaminhamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 19.1 a 19.6 em determinação.

Benefícios Esperados

Proporcionar aos licitantes e demais interessados no processo licitatório para concessão do STPP/RMC informações atualizadas, transparentes e coesas, de forma a contribuir com o aumento da competitividade e proporcionar condições adequadas para o controle e acompanhamento do certame.

Achado 20

Questão de Auditoria 3: O modelo econômico-financeiro está disciplinado adequadamente na minuta do Edital, incluindo a previsão e precificação dos elementos que compõem o cálculo tarifário, a previsão e gestão das receitas tarifárias e extra tarifárias e a definição de subsídios ao STPP/RMC?

Achado 20

Elementos de custos com valores, parâmetros ou coeficientes em desacordo com o método de cálculo tarifário adotado e com formação de preço inadequada.

Condição

Da análise do Anexo IV e seus Apêndices, juntamente com os Anexos XI.a ao XI.d, foi constatada a precificação de elementos de custos com utilização de premissas sem justificativa técnica e de forma incompatível com o método de cálculo adotado. São eles: depreciação e remuneração de veículos, de veículos de apoio e de equipamentos e mobiliário de garagem; verificador independente; e remuneração pelos serviços prestados. Tais impropriedades podem resultar em tarifa de remuneração técnica que contraria a diretriz contida no inciso VIII do Art. 6º da Lei Federal nº 12.587/2012, bem como os Arts. 5º, 18, IV e 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

O Anexo IV do Edital apresenta os elementos que fizeram parte da composição do custo tarifário com suas premissas, coeficientes, parâmetros e forma de precificação. Os Apêndices I ao IV do Anexo IV apresentam o cálculo tarifário de cada lote. Nos Anexos XI.a ao XI.d constam os estudos de viabilidade econômico-financeira de cada lote.

A análise teve por base, principalmente, a publicação “Custos dos serviços de transporte público por ônibus - Método de cálculo, ANTP 08/2017” e o contido no Art. 23 da Lei de licitações:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (Lei Federal nº 14.133/2021)

Foi considerado que, conforme capítulo 2.2 do Relatório de Diagnóstico sobre o Serviço de Transporte Coletivo Urbanos por Ônibus da Atricon, o mercado de transporte público de passageiros é altamente concentrado, possuindo, portanto, competitividade limitada, o que reduz a possibilidade de eventuais distorções serem compensadas no momento da disputa pelo mercado. Considerou-se, também, que no modelo proposto na minuta do Edital os riscos operacionais não foram partilhados corretamente à iniciativa privada, sendo atribuídos quase que exclusivamente ao Poder Concedente, com a variação de preços, de quilometragem e de frota sendo recompostas anualmente. Neste contexto, é importante que o cálculo da tarifa de remuneração técnica de referência para a licitação seja feito de forma eficiente e tecnicamente justificada, garantindo não só a sustentabilidade econômica dos parceiros privados, de forma a preservar a continuidade e a universalidade do serviço, mas também a modicidade tarifária, conforme diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Inciso VIII do Art. 6º da Lei Federal nº 12.587/2012.

Abaixo estão apresentados de forma detalhada os itens do Anexo IV nos quais foram detectadas impropriedades.

Depreciação e Remuneração dos Veículos:

O item 2.3.3.2 do Anexo IV apresenta o coeficiente de depreciação de 7,5% para toda a frota, que corresponde à média simples entre os coeficientes dos veículos com ano operacional 6 e 7. Também, a vida útil foi fixada em 12 anos e o valor residual em 10%. Ou seja, o coeficiente de depreciação, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vida útil e o valor residual serão os mesmos independentemente da idade e tipo do veículo.

Observa-se que a minuta do Edital exige a tecnologia Euro VI, resultando, no início do contrato, em frota com idade média bem inferior aos 7 anos, motivo pelo qual a aplicação de coeficiente de 7,5% acarreta depreciação maior e, por consequência, a remuneração resulta menor. Ademais, a ANTP sugere aplicar o coeficiente de depreciação resultante para cada tipo de veículo com seu respectivo ano operacional, assim como a vida útil e o valor residual variam de acordo com o tipo de veículo. Destarte, foram solicitadas justificativas técnicas ao Poder Concedente, que evocou a modicidade tarifária e alegou que a fixação não permitiria que o custo do sistema variasse bruscamente quando da substituição dos veículos que atingissem a idade máxima. Informou, ainda, que a fixação da idade média e do valor residual é o método considerado no sistema atual, o qual considera mais econômico do que o sugerido pela ANTP.

No entanto, isso pode desincentivar a modernização das frotas, uma vez que com a depreciação maior que a devida, a remuneração do veículo será menor. Outra consequência pode ser o fato de as concessionárias operarem com frota de idade média maior que a estipulada no contrato, assumindo que as penalidades estipuladas compensam a perda de remuneração do ativo, caso isso se verifique na prática. Tal fato impactaria na qualidade dos serviços prestados, fazendo-se necessário que os riscos apresentados sejam levados em consideração e mitigados antes da escolha pela fixação do coeficiente de depreciação.

Sobre a remuneração dos veículos, o item 2.3.3.4.2 do Anexo IV fixou o coeficiente em 3,02% para toda a frota, independentemente da idade e tipo do veículo. Tal coeficiente refere-se à faixa de idade de 6 a 7 anos. Da mesma forma que para a depreciação, foram solicitadas justificativas para fixação do coeficiente e, também, sobre as regras de remuneração para o caso de a concessionária atingir a idade média da frota de 7 anos ou mais.

Em resposta, o Poder Concedente, novamente, evoca a modicidade tarifária e acrescenta a busca por simplificar o cálculo da remuneração. Ainda, alega que o fator R seria capaz de reduzir as distorções causadas pela simplificação aplicada.

Verifica-se, portanto, que não há justificativa técnica para a simplificação do coeficiente de remuneração, uma vez que o projeto, além da modicidade tarifária, precisa remunerar corretamente o investidor, caso contrário a competitividade da licitação fica comprometida. Ademais, conforme mencionado anteriormente, tal simplificação pode resultar em desincentivo à modernização da frota por parte das concessionárias.

Acrescenta-se, ainda, que simplificar o cálculo da depreciação e da remuneração da frota alegando modicidade tarifária e depois majorar a tarifa incluindo o “fator R” são procedimentos no mínimo conflitantes.

Não é aceitável que, diante da existência de tecnologias de controle e gestão de frota eficientes, sejam aceitas as justificativas de simplificação dos cálculos. Portanto, diante dos riscos apresentados para as escolhas ora constantes na minuta do Edital, entende-se que os cálculos de depreciação e remuneração devem ser efetuados tendo por base a real composição da frota.

Depreciação e remuneração de veículos de apoio:

No anexo IV não constam as quantidades e valores por tipo de veículo, a vida útil e valor residual dos veículos de apoio. Os seus Apêndices apresentam as seguintes informações que foram consideradas para o cálculo da tarifa:

- Depreciação: aba “05. Variáveis Fixas”, é apresentado o coeficiente de depreciação dos veículos de Apoio em 9,88554%; aba “A1. Preço” diz que a fonte das informações sobre preço dos veículos de apoio é “Dados do mercado. AMEP”; aba “A2. Parâmetro” diz que a fonte das informações dos Coeficiente de Depreciação de Veículos de Apoio é a “FEPESE”;

- Despesas Administrativas: aba “05. Variáveis Fixas”, consta a quantidade de 12 veículos de apoio;

- Remuneração: aba “03 Insumos e Var. Reajuste”, é apresentado o valor anual, e não foi localizada a fonte de informações para os valores apresentados.

Em relação à ausência de informações no Anexo IV, o Poder Concedente alega que irá incluir as informações sobre os veículos de apoio. Sobre as quantidades, foi informado que se utilizou os quantitativos recomendados pela ANTP, ou seja, 1 caminhão-oficina, 1 caminhão-guincho, 2 caminhonetes, 3 automóveis básicos e 5 motocicletas. A vida útil, o valor residual de cada tipo de veículo e a forma de cálculo do coeficiente de depreciação também são os valores recomendados pela ANTP.

Para o cálculo da remuneração dos veículos de apoio, foi possível observar, da memória de cálculo encaminhada, que foram utilizados os valores dos veículos de apoio apresentados pela ANTP atualizados pelo índice resultante da divisão do preço do veículo novo completo (PVNC) comum ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

básico utilizado pela AMEP em 2023 pelo preço do PVNC comum utilizado pela ANTP em 2017. Foi elaborado fluxo de caixa, considerando a depreciação, valores para venda dos veículos e TIR igual ao mesmo WACC calculado para o projeto.

Ao se analisar a memória de cálculo encaminhada, foi possível verificar que os valores utilizados no cálculo tarifário estão coerentes com a metodologia adotada.

Porém, os 3 (três) pontos abaixo destacados precisam ser ajustados:

- Necessidade de inclusão no ANEXO IV das informações completas sobre os veículos de apoio (quantidade por tipo de veículo, depreciação e remuneração referenciando a forma de cálculo);
- Deve-se esclarecer como e quando será feita a correção do elemento de custo “remuneração dos veículos de apoio”, se nos reajustes ou somente nas revisões tarifárias, uma vez que nos Apêndices ao Anexo IV este elemento aparece na aba “03. Insumos e Var. Reajuste”, porém, não consta na Tela 18 do Anexo IV;
- O cálculo da remuneração foi feito com base em um fluxo de caixa de 12 anos, portanto precisa ser atualizado para o prazo contratual, juntamente com a atualização dos valores.

Depreciação e Remuneração de Equipamentos e Mobiliário de Garagem:

Na Tabela 14, item 2.3.3.3 do Anexo IV são apresentados os valores anuais de depreciação que correspondem a 10% ao ano sobre o valor dos investimentos. Nos Apêndices é apresentado como fonte de informação para os valores dos investimentos em equipamentos e mobiliário de garagem “Dados do mercado. AMEP”.

Conforme a memória de cálculo apresentada pelo Poder Concedente, em resposta ao questionamento, os valores foram formados tendo por base a metodologia ANTP 2017. A atualização dos valores se deu da mesma forma anteriormente descrita, ou seja, o índice resultante da divisão do preço do veículo novo completo (PVNC) comum ou básico utilizado pela AMEP em 2023 pelo preço PVNC comum utilizado pela ANTP. Houve, também, atualização pelo IPP/IBGE fev/203 a out/23.

Como a frota de cada lote é diferente das quantidades previstas nos cálculos da ANTP, foi utilizada uma equação de tendência para se chegar ao valor correspondente de investimentos. Determinou-se uma relação forte entre frota e valor investido. A equipe de fiscalização realizou as conferências dos cálculos e os valores utilizados como base e premissas matemáticas foram considerados razoáveis.

Em relação à remuneração dos investimentos em equipamentos e mobiliário de garagem, estão apresentados na tabela 16 do Anexo IV, item 2.3.3.4.3. Da mesma forma, solicitou-se a memória de cálculo.

Conforme documentos apresentados, os valores de investimentos determinados, como explicado acima, foram considerados como investimento inicial no fluxo de caixa da dívida, enquanto a TIR foi estipulada como sendo igual ao WACC para se chegar ao valor da remuneração que corresponde à TIR estipulada. A forma de estimar o valor da remuneração também foi considerada coerente.

Porém, alguns pontos precisam ser ajustados tanto na depreciação quanto na remuneração dos investimentos em tela:

- Necessidade de ajustar a fonte de informação nas abas “A1. Preços” dos Apêndices, uma vez que os valores não resultaram de “Dados do mercado”;
- O fluxo foi feito para 12 anos, assim, precisa ser atualizado para o prazo contratual, juntamente com a atualização dos valores.
- Esclarecer como e quando será feita a correção dos valores de investimento para cálculo da depreciação e remuneração, se nos reajustes ou somente nas revisões tarifárias. Nos Apêndices ao Anexo IV estes elementos aparecem na aba “03. Insumos e Var. Reajuste”, porém, não consta na Tela 18 do Anexo IV.

Verificador Independente (VI), item 2.3.4.4 do Anexo IV:

A minuta de Edital demonstra que o custo anual com Verificador Independente (VI) foi estimado em 0,25% da Receita Devida anual de cada lote. Os Apêndices ao Anexo IV, “aba A2. Parâmetro” afirmam que o valor tem “Referência de outros projetos”.

A equipe de fiscalização solicitou o encaminhamento da memória de cálculo, das premissas utilizadas e da relação dos outros projetos utilizados como fonte de informações para se chegar ao percentual de 0,25% da receita devida. No documento enviado, verifica-se valores de 4 (quatro) contratos com verificador independente relacionados ao transporte público de passageiros, são eles: BH Trans, dois da Prefeitura São José dos Campos e SP Trans.

Apesar de o documento encaminhado não apresentar os cálculos, a equipe de fiscalização fez a comparação dos valores estimados para o verificador independente anual com a receita devida anual por lote e chegou ao percentual de 0,242%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Porém, formas diferentes de considerar os valores pesquisados dos outros contratos podem apresentar percentuais diferentes. Por exemplo, os dois contratos de São José dos Campos provavelmente são complementares, assim deveriam ser somados e considerados como somente um contrato. Outro exemplo, seria calcular o valor em função da frota.

Outro ponto que desperta dúvida quanto à forma de composição do custo do verificador independente apresentado na minuta do Edital é o fato de os contratos pesquisados apresentarem valores muito diferentes, variando de cerca de R\$ 380 mil a R\$ 3,6 milhões. Provavelmente isso acontece devido a diferenças de atribuições do VI estipuladas em cada contratação, uma vez que a frota não foi capaz de explicar tal discrepância.

Desta forma, entende-se que a precificação deste elemento de custo não foi feita de forma adequada, sendo imperativo que o Poder Concedente refine sua pesquisa de mercado, considerando, principalmente, se as atribuições exigidas na minuta do Edital se assemelham com as dos contratos pesquisados.

Remuneração pelos Serviços Prestados, item faltante no Anexo IV:

Nos Apêndices ao Anexo IV, “aba A2. Parâmetro”, consta que o Coeficiente de Remuneração pela Prestação do Serviço tem como fonte de informações os Custos dos Serviços de Transporte Público por Ônibus (ANTP, 2017). Verifica-se, porém, uma divergência no coeficiente utilizado na minuta de Edital, que aparece como 0,0% - Risco Baixo, enquanto nos estudos da ANTP o percentual para Risco Baixo seria de 5,02%, estando que essa remuneração ligada ao risco incorrido na atividade empresarial de prestação dos serviços.

É preciso destacar que, conforme disposto no Achado 1 desta fiscalização, a remuneração pela prestação dos serviços é incluída no cálculo tarifário quando o serviço a ser concedido apresenta a necessidade de investimentos relativamente baixa. Analisando os Anexos XI.a ao XI.d, Estudo de Viabilidade Econômico-financeira, verifica-se que a relação entre CAPEX e OPEX fica em torno de 14% para todos os lotes, portanto, a prestação do serviço de transporte público de passageiros da RMC se enquadra neste quesito.

Diante do exposto, a equipe de fiscalização considerou necessário que o Poder Concedente esclarecesse previamente algumas questões sobre a escolha de se adotar coeficiente de 0%.

Sobre a adoção do coeficiente de remuneração dos serviços prestados igual a 0%, o Poder Concedente alega que o fator R garante a viabilidade do projeto. A esse respeito, o já citado achado 1, demonstrou que o fator R majorou a tarifa de remuneração técnica calculada pelo método de custos entre 7% e 8%, dependendo do lote, enquanto o coeficiente recomendado pela ANTP seria de 5,02% sobre os custos. Portanto, escolheu-se a alternativa mais onerosa para o usuário e Poder Concedente.

Sobre a alocação dos riscos aos concessionários, foi informado que a matriz de risco aloca diversos riscos expressamente à Concessionária, o que evidencia a transferência de riscos operacionais, econômicos e jurídicos compatível com as boas práticas em modelagem de concessões.

Ao se analisar a matriz de risco constante da minuta de Edital, é possível compreender que os riscos de operação estão, em verdade, quase em sua totalidade alocados ao Poder Concedente, na medida em que é garantida aos operadores do STPP/RMC a repactuação anual dos custos e das variações de quilometragem e frota, conforme discorrido no Achado decorrente da Questão de fiscalização nº 7 desta fiscalização.

Questionou-se, também, sobre a possibilidade de as concessionárias solicitarem a inclusão do elemento de custo em comento por meio de revisões extraordinárias. A resposta foi no sentido de que tal solicitação, se ocorrer, não deverá ser aceita. Uma vez que a remuneração dos serviços prestados é um elemento de custo previsto no método a ser adotado para reajustes e revisões, enquanto o “fator R” é um elemento estranho ao método de custos, entende-se que este é um risco provável, portanto deve ser mitigado.

Instado a discorrer sobre a possibilidade de inclusão da referida remuneração em substituição ao fator R, o Poder Concedente defende a necessidade do fator R para incorporar aos custos possíveis efeitos residuais da dinâmica temporal do contrato, não captados pelo método de rateio de custos.

Novamente é preciso citar o contido no Achado 1, especificamente em relação aos fatos de: i. necessidade de investimento relativamente baixa resulta em baixa necessidade de financiamentos e consequentemente os juros provocam baixos impactos no valor da tarifa; ii. dos custos e as variações de quilometragem e da frota serem cobertos anualmente pelo Poder Concedente; iii. das regras de remuneração que contemplam receitas diárias tornarem os fluxos de receitas favoráveis às concessionárias. Tais fatos colocam em xeque a justificativa técnica apresentada pelo Poder Concedente para a utilização do fator R em detrimento da remuneração dos serviços prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta forma, as justificativas apresentadas não demonstram tecnicamente a razoabilidade da escolha pela utilização do fator R em detrimento da remuneração pelos serviços prestados. A dinâmica temporal que seria captada pelo fluxo de caixa, representada pelo fator R, não se mostra uma alternativa eficaz para conciliar o retorno adequado ao investidor à modicidade tarifária. O modelo de reajuste previsto na minuta de Edital garante às concessionárias o repasse quase que total da variação anual dos custos, incluindo as variações de quilometragem e frota. Nesse aspecto, entende-se que a remuneração dos serviços prestados, por ser calculada em percentual dos custos, seria capaz de captar e precificar de forma eficiente a dinâmica temporal do contrato, por outro lado, o fator R será fixo para toda a duração do contrato de concessão.

Evidências

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.a – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 1, da Minuta do Contrato, folhas 5030 a 5058, mov. 144, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.b – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 2, da Minuta do Contrato, folhas 5059 a 5085, mov. 145, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.c – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 3, da Minuta do Contrato, folhas 5086 a 5112, mov. 146, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.d – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 4, da Minuta do Contrato, folhas 5113 a 5135, mov. 147, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Apêndices ao Anexo IV - Cálculo Tarifário dos Lotes 1 ao 4. Anexos 75 ao 78 do processo nº 20.331.668-2.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Critérios

Lei Federal nº 12.587/2012: Art. 6º, VIII.

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

Lei Federal nº 8.987/1995: Art. 11, 14 e 18, VI.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o Poder Concedente prever, em favor da concessionária, no Edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

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

Art. 18. O Edital de licitação será elaborado pelo Poder Concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

Lei Federal nº 14.133/2021: Art. 5º; Art. 18, IV; e Art. 23, § 1º.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: (...)

Decreto Estadual nº 10.086/2022: Art. 368.

Art. 368. No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado da contratação será definido com base no melhor preço aferido, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: (Redação do caput do artigo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025).

I - a composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços, nos bancos de preços do Sistema GMS, ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - os preços praticados em contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período máximo de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - a utilização de dados de pesquisa de preços publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - a pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores;

V - a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no aplicativo Notas Paraná; e

VI - os preços de tabelas oficiais.

(Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025):

§1º A utilização dos parâmetros previstos nos incisos I a IV do caput deste artigo tem por função a elaboração de orçamento estimativo que possa servir de base para evitar sobrepreço, superfaturamento ou preço inexecutável, e se dará da seguinte forma:

I - deverão ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e II do caput deste artigo;

II - a pesquisa com fornecedores deverá ser realizada sempre que, a critério do órgão administrativo, puder contribuir efetivamente para a formação de preço que reflita a realidade de mercado;

III - caso a pesquisa com fornecedores possa comprometer a celeridade e a eficiência do processo da contratação, poderá ser dispensada, mediante justificativa.

§2º Nos casos dos incisos I, III, IV, V e VI do caput deste artigo, somente serão admitidos os preços cujas datas não ultrapassem seis meses da data da divulgação do Edital, e caso seja ultrapassado o referido intervalo temporal máximo, as cotações deverão ser atualizadas. (Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025):

§ 3º Para a obtenção do valor estimado da contratação, serão utilizados como métodos a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços e previamente condensados no mapa de formação de preços, sempre de forma justificada, e desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata os incisos I a VI do caput deste artigo.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a obtenção do valor estimado da contratação prevista no § 3º deste artigo com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo servidor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 5º Deverão ser desconsiderados para os fins do contido no §§ 3º e 4º deste artigo os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Tanto a pesquisa de preços quanto a elaboração do mapa de formação de preços deverão ser realizadas e acostadas nos autos do processo por servidor devidamente identificado, o qual se responsabilizará pela veracidade das informações que serão inseridas no instrumento convocatório ou no instrumento oriundo de contratação direta. (Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 10370 DE 18/06/2025):

§ 7º O mapa de formação de preços, devidamente assinado pelo servidor mencionado no § 6º, deste artigo deverá refletir a pesquisa de preços com os parâmetros e método adotados, além do resultado obtido e correspondente ao valor estimado da contratação.

Possíveis efeitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A tarifa de remuneração técnica, valor de referência para as propostas dos licitantes, pode vir a ser determinada de forma ineficiente e sem justificativa técnica dos valores utilizados na formação de preço, impactando negativamente na modicidade tarifária e na sustentabilidade econômica dos parceiros privados, podendo colocar em risco a continuidade e a universalidade do serviço.

Comentários do gestor

Lubrificantes, item 2.3.2.1.2:

“No item “Condição” do Achado 20, sobre o tema “Lubrificantes” foi apresentada a seguinte afirmação: “A minuta de Edital definiu o coeficiente de correlação com o combustível de 4%, enquanto a ANTP definiu como no máximo 2,9%.”. No entanto, salvo melhor juízo, existe uma imprecisão na comparação entre os dois coeficientes. Enquanto o da ANTP 2017 é uma correlação entre consumo de lubrificante e preço do combustível, com grandeza física [litros/km] o utilizado pela AMEP, com base no considerado pela URBS (2009), é adimensional, pois estabelece que o custo com lubrificantes equivale a 4% do custo com combustível.

Como o custo com combustível, por sua vez, considera o produto entre preço do insumo e seu consumo em [litros/km], para viabilizar a comparação com o indicado pela ANTP 2017, é necessário multiplicar o coeficiente de 4% pelos respectivos consumos para cada uma das categorias, alcançando 1,36% para Micro, 1,48% para Comum e Semipadron, 2,6% para os diferentes Articulados e 3,44% para Biarticulados. Como os atualmente considerados são favoráveis à modicidade tarifária e, em compensação, existe aceitação por parte do mercado (critério adotado pela licitação da URBS 2009 e na repactuação metodológica homologada em juízo do sistema metropolitano de Curitiba em 2023), opta-se pela manutenção do coeficiente.”

Demais pessoal, item 2.3.2.2.3 do Anexo IV:

“A utilização da pesquisa apresentada pela ANTP 2017, além de ter como fonte material utilizado em diversos outros parâmetros técnicos da modelagem e ser referência nacional para esse fim, converge com a dificuldade de encontrar outras referências, especialmente com a premissa originária da Região Metropolitana de Curitiba. Ainda, indica-se relevante considerar que, quando da análise das proporções entre o custo com pessoal operacional e demais pessoal, a ANTP 2017, conforme Tabela A.XIII.7 utilizou como premissa fatores de utilização (FU) para motoristas e cobradores iguais a 3,30. Naquela realidade era usual que a equipe operacional embarcada fosse composta também por um cobrador. Na atual realidade da Região Metropolitana de Curitiba e, ainda mais, no modelo estabelecido para a licitação, não se encontram essas condições, pois o pagamento embarcado não será mais realizado em espécie. A fim de estudar as proporções em cenário análogo ao considerado pela ANTP, o custo com pessoal operacional, no modelo analisado pela Equipe de Fiscalização, foi recalculado considerando o FU de cobradores igual a 3,30, conforme tabela a seguir, alcançando proporções que ficariam dentro da margem de referência. Portanto, não resta evidente necessidade de alteração.

CUSTOS COM PESSOAL (FU COB. = 3,30)			
LOTE	OPERACIONAL (R\$)	DEMAIS (R\$)	PROPORÇÃO
1	4.728.558,10	1.267.672,55	26,81%
2	4.240.821,68	1.193.831,46	28,15%
3	4.684.505,18	1.193.831,46	25,48%
4	3.859.930,73	1.193.831,46	30,93%

Depreciação e Remuneração dos Veículos:

“Das tratativas em decorrência da reunião realizada no TCE dia 22/07/2025 (com presença da AMEP, FIPE, AGEPAR, Paranacidade e Equipe de Fiscalização da Corte de Contas), foram realizadas pela AMEP/FIPE simulações com critérios possíveis a fim de, não somente contextualizar, mas de evidenciar a tomada de decisão do Poder Concedente, preservando o critério de quotas de remuneração e depreciação constantes no tempo, a fim de que o Ente Estadual possa realizar programação financeira durante o contrato e, especialmente, de afastar a possibilidade de interferência externas quando das alterações de frota durante o período de concessão, cuja situação traria grande probabilidade de impactos financeiros distintos, podendo influenciar na modicidade tarifária. Assim, para aperfeiçoamento do modelo licitatório, buscando maior clareza de critérios e mantendo os objetivos, citados no Achado 1, de modicidade tarifária e remuneração justa pelo capital empregado no projeto, foram realizados quatro cenários e apresentados à equipe da 5ª Inspeção do TCE como fundamentação. O resultado e definição serão atualizados nos documentos do processo.”

Depreciação e remuneração de veículos de apoio:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Determinação acatada. Os documentos serão adequados com as informações indicadas e de forma a definir a atualização dos valores de depreciação e remuneração dos valores investidos em veículos de apoio. Em reajustes, com a mesma variação dos Preços dos Veículos Novos Completos (PVNC) e nas revisões ordinárias, considerando a possível atualização do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC), por meio da atualização dos fluxos de caixa, com as devidas adaptações para cada momento do contrato: tempo restante, novo WACC e os valores residuais parciais como investimentos iniciais (produto entre o percentual não amortizado e o valor inicialmente calculado para o investimento atualizado pela variação acumulada do PVNC).”

Depreciação e Remuneração de Equipamentos e Mobiliário de Garagem:

“Determinação acatada. Os documentos serão adequados para definir a atualização dos valores de depreciação e remuneração dos valores de investimento em equipamentos e mobiliário de garagem. Nos reajustes, com a mesma variação dos Preços dos Veículos Novos Completos (PVNC) e nas revisões ordinárias, considerando a possível atualização do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC), por meio da atualização dos fluxos de caixa, com as devidas adaptações para cada momento do contrato: tempo restante, novo WACC e os valores residuais parciais como investimentos iniciais (produto entre o percentual não amortizado e o valor inicialmente calculado para o investimento atualizado pela variação acumulada do PVNC).”

Verificador Independente (VI), item 2.3.4.4 do Anexo IV:

“Acatado. As pesquisas que balizaram a determinação do custo com o Verificador Independente serão atualizadas.”

Remuneração pelos Serviços Prestados, item faltante no Anexo IV:

“Assunto será objeto de debate em reunião já agendada com o Tribunal de Contas.”

Análise da equipe

Lubrificantes, item 2.3.2.1.2: (não confirmado)

No Achado Preliminar foi apontada diferença de coeficiente utilizado, porém, assiste razão ao Poder Concedente em alegar uma imprecisão na comparação entre o coeficiente utilizado no cálculo tarifário em análise e o sugerido pela ANTP 2017.

Enquanto a ANTP calcula o custo com lubrificante aplicando o coeficiente sobre o preço do combustível multiplicado pelo quilometro programado, o método analisado aplica a alíquota de 4% sobre o custo com combustível.

Ao reavaliar os cálculos iniciais, verifica-se que os valores utilizados no cálculo tarifário são realmente favoráveis à modicidade tarifária frente à opção da ANTP. A comparação dos valores para lubrificante resultantes do método ANTP e os valores apropriados no cálculo tarifário do Lote 1, Apêndice I do Anexo IV, são apresentados no quadro abaixo:

Comparação entre o cálculo sugerido pela ANTP e o utilizado pelo Poder Concedente

Tipo de Veículo	Cálculo ANTP ¹ - coeficiente Máximo ²	Valores Apêndice I
Comum	R\$ 769,755474	R\$ 392,705309
Semipadron	R\$ 944,1570346	R\$ 481,6795626
Articulados	R\$ 651,7076275	R\$ 584,0881874

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização com base nos valores do Apêndice I do Anexo IV.

Notas:

¹ Fórmula ANTP: $CLB = \varphi * OLD * KP$, em que CLB = Custo com Lubrificante; φ = Coeficiente; OLD = Preço óleo diesel; e KP = Quilometragem programada.

² Coeficiente Máximo sugerido pelo ANTP é de 0,02901

Assim, sendo o método adotado pelo Poder Concedente de apropriação do custo com lubrificante aceito por parte do mercado, conforme informado em sua manifestação, a equipe de fiscalização entende como regular este item do Achado, tornando desnecessária a Determinação preliminarmente sugerida:

“Apresentar memória de cálculo justificando tecnicamente o coeficiente de custo com lubrificantes utilizado no cálculo tarifário constante na minuta do Edital e seus anexos ou utilizar o coeficiente sugerido pela ANTP 2017.”

Demais pessoal, item 2.3.2.2.3 do Anexo IV: (não confirmado)

O Poder Concedente justifica que a discrepância nas proporções entre “pessoal de operação” e “demais pessoal” acontece pelo fato de a ANTP 2017 utilizar como premissa fatores de utilização (FU) para motoristas e cobradores iguais a 3,30 e que naquela realidade era usual que a equipe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

operacional embarcada fosse composta também por um cobrador. Porém, na atual realidade da RMC e tendo em vista o modelo estabelecido para a licitação, no qual não será realizado o pagamento embarcado em espécie, não foi previsto cobrador embarcado.

Ao analisar os fatores de utilização (FU) utilizados no cálculo tarifário para motoristas em cada lote, verifica-se que o menor foi de 2,07 e o maior de 2,29. Em relação às quantidades de cobradores, verifica-se que correspondem somente a 5%, 7%, 15% e 3% da quantidade de motoristas nos lotes 1, 2 3 e 4, respectivamente.

Assim sendo, a manifestação do Poder Concedente sobre este item do Achado foi suficiente para justificar a discrepância apontada preliminarmente, logo, a equipe de fiscalização entende não ser necessário a revisão de obtenção dos valores utilizados para o “demais pessoal”, o que resulta na desnecessidade de manter a seguinte Determinação:

“Revisar o método de obtenção dos valores dos salários para o pessoal da diretoria, gerência, administração e manutenção de forma a se obter valores aderentes à realidade da RMC para serem usados no cálculo tarifário constante na minuta do Edital e seus anexos, de forma a enquadrar a proporção do custo com “demais pessoal” em relação ao “pessoal de operação” em percentuais próximos dos previstos pela ANTP 2017 ou apresentar as justificativas técnicas que entender necessárias.”

Depreciação e Remuneração dos Veículos: (confirmado)

A alegação de que as cotas de remuneração e depreciação constantes facilitaria a programação financeira do Estado quando do pagamento de subsídio não se sustenta, pois os eventos que acarretaria o aumento da remuneração do prestador são absolutamente previsíveis ao longo da execução contratual, possibilitando ao Poder Concedente identificar os meses de maiores desembolsos para planejar e programar os subsídios orçamentaria e financeiramente.

Da mesma forma, não se sustenta a alegação de modicidade tarifária, pois após 6 (seis) anos de contrato alguns veículos serão remunerados com valores acima do real, uma vez ser possível manter veículos com até 12 (doze) anos.

É preciso salientar que quando o Estado decide por conceder a iniciativa privada a operação de um serviço público, não só o parceiro privado terá que se adequar as características do serviço público, mas também, o ente público terá que se adequar a regramentos da iniciativa privada. Nesta linha, é importante que a precificação do serviço, para que encontre interesse na iniciativa privada, observe o método econômico-financeiro usualmente utilizado no mercado.

Depreciação e remuneração de veículos de apoio: (confirmado)

Foi informado que os documentos serão adequados com as informações indicadas no encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização, de forma a definir a atualização dos valores de depreciação e remuneração dos valores investidos em veículos de apoio; serão definidas regras para os reajustes e as revisões dos elementos de custo em questão.

No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas neste item do Achado não podem ser baixadas sem a análise do documento final que será disponibilizado futuramente pelo Poder Concedente.

Depreciação e Remuneração de Equipamentos e Mobiliário de Garagem: (confirmado)

Da mesma forma que no item anterior, foi informado que os documentos serão adequados com as informações indicadas no encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização, de forma a definir a atualização dos valores de depreciação e remuneração dos valores em equipamentos e mobiliário de garagem; serão definidas regras para os reajustes e as revisões dos elementos de custo em questão.

No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas neste item do Achado não podem ser baixadas sem a análise do documento final que será disponibilizado futuramente pelo Poder Concedente.

Verificador Independente (VI), item 2.3.4.4 do Anexo IV: (confirmado)

Em sua manifestação o Poder Concedente informou acatar o encaminhamento proposto e que as pesquisas que balizaram a determinação do custo com o Verificador Independente serão atualizadas. Porém, o apontamento referente a este item do Achado somente poderá ser dado como atendido quando da análise das novas pesquisas de mercado que serão feitas pelo Poder Concedente para balizarem a formação de custo para o verificador independente.

Remuneração pelos Serviços Prestados, item faltante no Anexo IV: (confirmado)

A alegação do Poder Concedente feita no Achado 1 de que fator R e remuneração dos serviços prestados têm conceitos e efeitos que não se confundem não merece prosperar, pois ao se utilizar alíquota de 0% no cálculo da tarifa pelo método de custo a diferença desta para a tarifa calculada pelo método de fluxo de caixa será maior, ampliando o fator R. Ademais, tanto o fator R utilizado no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

modelo em tela quanto a remuneração dos serviços prestados sugerido pela ANTP são elementos que remuneram o investimento do parceiro privado com vistas a promover retorno adequado ao projeto de concessão.

O que se observa com a utilização do fator R é que na prática está sendo aplicado uma alíquota de remuneração acima do valor sugerido pela ANTP.

Assim, não foram apresentados elementos capazes de modificar o apontamento preliminar.

Conclusão

O presente Achado Preliminar dividiu-se em várias impropriedades apontadas em alguns itens de custo, assim, após a análise dos comentários dos gestores, conclui-se o seguinte:

- a) Os valores atribuídos aos itens de custos Lubrificantes e Demais Pessoal foram esclarecidos e justificados pelo Poder Concedente, portanto, não farão parte do Achado Final;
- b) Os valores dos itens Depreciação e Remuneração dos Veículos de Apoio e dos Equipamentos e Mobiliário de Garagem, bem como do Verificador Independente, permanecerão como parte do Achado Final uma vez que serão objeto de adequações futuras pelo Poder Concedente;
- c) Os Itens Depreciação e Remuneração dos Veículos e Remuneração pelos Serviços Prestados, não receberam manifestações capazes de afastar as impropriedades apontadas pela equipe de fiscalização.

Portanto, confirma-se as impropriedades relativas aos itens listados nas alíneas b) e c) acima, mantendo-se os respectivos encaminhamentos propostos.

Providências

Recomendação 20.1: Utilizar, no cálculo tarifário constante na minuta do Edital e seus anexos, coeficientes de depreciação e de remuneração dos veículos que sejam resultados da real composição da frota, levando-se em conta a idade, o tipo de veículo, a vida útil e o valor residual, em detrimento da utilização de coeficientes médios.

Recomendação 20.2: Incluir no Anexo IV e Anexo III da minuta do Edital as informações completas sobre os veículos de apoio, contendo, principalmente: a quantidade por tipo de veículo; o coeficiente de depreciação e de remuneração, referenciando a forma de cálculo destes coeficientes; e a definição de como e quando será feita a correção/atualização do elemento de custo remuneração dos veículos de apoio.

Recomendação 20.3: Incluir no Anexo IV e Anexo III da minuta do Edital a definição de como e quando será feita a correção/atualização dos valores de investimento em equipamentos e mobiliário de garagem para cálculo da depreciação e remuneração, e, ajustar a fonte de informação constante nos Apêndices do Anexo IV, uma vez que não resultaram de pesquisas de mercado.

Recomendação 20.4: Revisar e melhorar as pesquisas de mercado referentes aos contratos com Verificador Independente existentes na minuta do Edital e seus anexos, considerando, principalmente, se as atribuições exigidas no projeto a ser licitado se assemelham com as dos contratos pesquisados, de forma que o valor estimado para este elemento de custo, no cálculo tarifário, seja coerente com o praticado no mercado.

Recomendação 20.5: Demonstrar tecnicamente a razoabilidade da escolha pela utilização do “fator R” em detrimento da “remuneração pelos serviços prestados” na composição da tarifa de remuneração técnica constante na minuta do Edital e seus anexos, e, caso a minuta do instrumento convocatório siga da forma apresentada, deixar claro nos documentos Editalícios que o elemento de custo remuneração pelos serviços prestados não poderá ter sua alíquota de 0% modificada ao longo da execução do contrato.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 20.1 a 20.5 em determinação.

Benefícios Esperados

Determinação da tarifa de remuneração técnica, valor de referência para as propostas dos licitantes, de forma eficiente e com valores utilizados na formação de preço tecnicamente justificados, proporcionando equilíbrio entre as diretrizes de modicidade tarifária e de sustentabilidade econômica dos parceiros privados, de forma a garantir a continuidade e a universalidade do serviço a ser concedido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 21

Questão de Auditoria 3: O modelo econômico-financeiro está disciplinado adequadamente na minuta do Edital, incluindo a previsão e precificação dos elementos que compõem o cálculo tarifário, a previsão e gestão das receitas tarifárias e extra tarifárias e a definição de subsídios ao STPP/RMC?

Achado 21
Inadequações nas regras de repasse das receitas ao STPP/RMC.
Condição
A minuta do Edital e seus anexos faz referência à Portaria AMEP nº 12/2023, a fim de destinar parte das receitas provenientes de publicidade e propaganda para investimentos no STPP/RMC e para a operadora de SBE. Tendo em vista que na tarifa de remuneração técnica do STPP/RMC proposto consta a devida quantificação e apropriação dos referidos custos, a distribuição de receitas contida no Art. 14 da portaria citada contraria a razoabilidade, a economicidade, a transparência e a modicidade tarifária, não se mostrando voltada ao interesse público, nos termos do Art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como o Art. 10, V da Lei Federal nº 12.587/2012. Ademais, não foi definido qual o prazo que a operadora de SBE terá para repassar os valores arrecadados por ela (R2) para a conta do Poder Concedente. O apêndice I do Anexo III, item 2, detalha quatro fontes de receitas: R1 – proveniente do pagamento em dinheiro da passagem; R2 – venda de crédito de transporte; R3 – receitas Extra Tarifárias (publicidade, créditos não utilizados vencidos e aplicação financeira); e R4 – subsídios que serão mensais, R4M, no caso de subsídio ao sistema ou diários, R4D, nos casos de repasses com origem em instrumentos jurídicos com o objetivo de subsidiar parcela específica da operação. A arrecadação das receitas do STPP/RMC se dará da seguinte forma: A receita R1 será arrecadada pelas concessionárias; a R3 será arrecadada diretamente pelo Poder Concedente; e a R2 será arrecadada pela operadora de SBE e repassada para a conta do Poder Concedente e será subdividida em R2U e R2NU, créditos utilizados e não utilizados pelos usuários respectivamente. A distribuição das receitas às concessionárias de cada lote, se dará da seguinte forma: • Receitas diárias correspondentes à R1 que permanece com a concessionária que procedeu à arrecadação como antecipação do valor devido, aos subsídios diários, R4D, e aos créditos utilizados diariamente pelos usuários, R2U. Como toda a R2 estará na conta do Poder Concedente, este operacionalizará a câmara de compensação, repassando às concessionárias em 3 dias úteis o valor referente à utilização dos créditos pelos usuários; • Receitas mensais que correspondem aos subsídios, R4M. Caberá ao poder público transferir às operadoras de cada lote o montante relativo à diferença entre as receitas realizadas (R1 e R2) ao longo do mês operacional e a remuneração devida calculada para o período. Desta forma, observa-se que, à exceção da R1, as demais receitas permanecerão na conta do Poder Concedente, assim, os rendimentos de possíveis aplicações financeiras e os créditos não utilizados figurarão como receitas extra tarifárias que serão utilizadas para reduzir o subsídio orçamentário. Porém, em relação à R2 que será arrecadada pelo operador do SBE, não foi definido qual o prazo que a operadora de SBE terá para repassar os valores para a conta do Poder Concedente. Para este ponto, cabe destacar a sugestão feita no relatório da auditoria no SBE, contratada pela AMEP, contrato nº 11/2023, e-Protocolo nº 20.816.314-0, para que o repasse ao Poder Concedente aconteça no primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos valores. Ao questionamento feito pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente informou que será inserido no material que as receitas deverão ser repassadas no máximo em D + 1. Assim, os documentos deverão ser ajustados. Em se tratando da receita extra tarifária proveniente de publicidade, cabe destacar que o subitem iii. a) do item 2 do Apêndice I, diz que será arrecadada pelo Poder Concedente e distribuída nos termos do regramento da Portaria AMEP nº 12/2023. Analisando a citada Portaria, verifica-se que esta trata, entre outras coisas, das formas de veiculação de publicidade e propaganda e da distribuição das receitas aferidas. No Art. 9º a Portaria define que a AMEP irá emitir a Autorização de Publicidade e Propaganda – APP e será responsável pela operacionalização do processo de emissão e controle das APPs. O Art. 10 reserva percentual do espaço para o Estado. O Art. 13 diz que o conjunto de espaços, que foram detalhados no art. 3º, serão concedidos por meio de licitação ao licitante com maior oferta pela outorga. O § 1º diz que o valor será recolhido em favor da AMEP. O Art. 14 apresenta a distribuição dos valores arrecadados com publicidade e propaganda: 30% são



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

destinados ao Tesouro Estadual; 42% para a modicidade tarifária; 21% para investimentos no STPP; 7% para melhorias no sistema de bilhetagem eletrônica. Ao ser questionado a esse respeito, o Poder Concedente alegou que a normativa poderá ser atualizada para se adequar ao contrato após a realização da licitação, mas, ao mesmo tempo apresentou a possibilidade de manter os repasses.

No entanto, tendo os custos do STPP/RMC quantificado e apropriado os valores dos investimentos e do SBE na tarifa de remuneração técnica, entende-se que não é possível manter a distribuição contida no Art. 14 da referida Portaria. Assim, faz-se necessária a adequação da minuta do Edital a fim de que se extingam as referências à Portaria AMEP nº 12/2023, incorporando-se no mesmo aquilo que se entender pertinente ao que se refere o regramento das receitas provenientes de publicidade, observando a impossibilidade de destinar recursos extras para investimento no STPP/RMC e para a operadora de SBE.

Adicionalmente, entende-se necessário que, previamente à celebração do contrato, seja providenciada a adequação da referida portaria, em relação às disposições que seriam tratadas no contrato vindouro.

Evidências

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, da Minuta do Contrato, folhas 4648 a 4699, mov. 127, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, folhas 4882 a 4893, mov. 134, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III, Apêndice I - Câmara de Compensação de Receitas, folhas 4894 a 4905, mov. 135, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Portaria Comec/AMEP nº 12/2023.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal nº 12.587/2012: Art. 10, IV e V.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao Poder Concedente;

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária;

Lei Federal nº 14.133/2021: Art. 5º; e Art. 18, X.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Possíveis efeitos

A manutenção das regras constantes na Portaria AMEP nº 12/2023, pode acarretar repasse indevido de recursos à operadora do SBE e às concessionárias, ocasionando enriquecimento sem causa dos parceiros privados.

Comentários do gestor

Sobre a definição do prazo que o operador do SBE terá para transferir os recursos à conta transporte: “Determinação acatada, os documentos serão adequados.”

Sobre a adequação prévia da Portaria AMEP nº 12/2023: “Determinação acatada, a Portaria será adequada.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre a adequação da minuta do Edital e seus anexos: “Determinação acatada, a Portaria será adequada.”
Análise da equipe
A manifestação do Poder Concedente foi no sentido de acatar as propostas da equipe de fiscalização e fazer as adequações necessárias nos documentos Editalícios e na Portaria AMEP nº 12/2023. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, as impropriedades apontadas não podem ser baixadas sem a análise dos documentos finais que serão disponibilizados futuramente pelo Poder Concedente.
Conclusão
Não Sanado.
Providências
Recomendação 21.1: Adequar a minuta do Edital e seus anexos a fim de que se extingam as referências à Portaria AMEP nº 12/2023, incorporando-se no texto do instrumento convocatório aquilo que se entender pertinente ao regramento das receitas provenientes de publicidade, observando a impossibilidade de destinar recursos extras para investimentos no STPP/RMC e para a operadora de SBE. Recomendação 21.2: Revogar ou adequar, previamente à celebração do contrato, a Portaria AMEP nº 12/2023, de forma a suprimir ou compatibilizar suas disposições com aquelas previstas no contrato a ser firmado. Recomendação 21.3: Definir na minuta do Edital e seus anexos o prazo que a operadora de SBE terá para repassar ao Poder Concedente os valores arrecadados com a venda de créditos aos usuários do STPP/RMC (R2), sugerindo-se que este seja feito no primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos valores, conforme recomendado no relatório da auditoria produto do Contrato n.º 11/2023 da AMEP.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 21.1 a 21.3 em determinação.
Benefícios Esperados
Proporcionar a correta destinação e repasse dos recursos do STPP/RMC aos parceiros privados, viabilizando a utilização das receitas extra tarifárias para diminuição do subsídio público.

Achado 22

Questão de Auditoria 3: O modelo econômico-financeiro está disciplinado adequadamente na minuta do Edital, incluindo a previsão e precificação dos elementos que compõem o cálculo tarifário, a previsão e gestão das receitas tarifárias e extra tarifárias e a definição de subsídios ao STPP/RMC?

Achado 22
O Poder Concedente não terá capacidade estrutural e técnica para fazer a gestão financeira das receitas tarifárias e extra tarifárias do STPP/RMC.
Condição
As disposições contidas no Anexo III e seu Apêndice I, demonstram que o Poder Concedente não terá gestão completa dos recursos financeiros do STPP/RMC, mesmo daqueles que estarão em sua posse, na medida em que todas as informações financeiras e gerenciais serão fornecidas pela operadora de SBE. A despeito da minuta do Edital e seus anexos dispor que o Poder Concedente terá acesso aos dados do STPP/RMC, este não apresentou comprovação de que possui estrutura técnica e operacional adequada para processar, analisar e validar o grande volume de informações que deverá receber. Tal cenário compromete a capacidade de controle efetivo sobre as receitas, despesas, indicadores de desempenho e demais dados essenciais à boa gestão do contrato, contrariando o Art. 18, inciso X, da Lei Federal n.º 14.133/2021. Conforme análise do Anexo III e seu Apêndice I, a apuração das receitas arrecadadas pelo STPP/RMC será feita, em todos os casos, pelo operador do SBE, inclusive para a receita proveniente do pagamento em dinheiro pelo usuário, R1. Neste caso, o montante será apurado por meio do controle de acesso do SBE que deverá registrar os pagamentos em dinheiro de cada lote. Sobre a apuração dos recebimentos em dinheiro, o relatório da auditoria no SBE contratada pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AMEP, contrato nº 11/2023, e-Protocolo nº 20.816.314-0, sugere que a AMEP deve fazer a conferência por meio de acesso ao sistema financeiro do Operador do SBE, com login e senha próprios, para gerar o relatório de recebimento em espécie, por empresa, por validador e por Operador de cada lote.

Em se tratando das compensações diárias e mensais, o item 3 do Apêndice I, Anexo III, esclarece que para a efetivação destas serão necessários fluxos de informações da operadora de SBE ao Poder Concedente, listando os relatórios necessários. Dentre eles são citados os relatórios de R2U (créditos utilizados), R3 (receitas de publicidade, aplicação financeira e créditos vencidos) e R4 (subsídios).

Portanto, mesmo em relação aos recursos financeiros que estiverem de posse do Poder Concedente a gestão das informações será realizada pelo operador de SBE.

Alguns dispositivos do Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem do Anexo I aludem que a gestão operacional e financeira do sistema de bilhetagem eletrônica (SBE) estará a cargo do Poder Concedente, bem como o controle, segurança de acesso e gestão dos dados. Outros dispositivos listam os relatórios operacionais e financeiros, com suas respectivas periodicidades, que o operador do SBE deve fornecer ao Poder Concedente.

Observa-se que alguns dispositivos do documento citado acima, por exemplo os itens 1.3.5, iv e 6.3.3.2, garantem ao Poder Concedente acesso às bases de dados do STPP/RMC. Porém, verifica-se que o Poder Concedente não dispõe de tecnologia apropriada, não possui estrutura organizacional, capacitação técnica e processos bem definidos para efetuar a Gestão e Governança de Dados, Análise de Dados, de Indicadores de Desempenho e Visualização de Dados, conforme constatado no Achado decorrente da Questão de Fiscalização nº13 da presente fiscalização.

Considerando que a operadora do SBE se constituirá em sociedade ou associação formada exclusivamente pelas concessionárias e que o Poder Concedente não apresentou comprovação de capacidade estrutural para tratamento do grande volume de informações do SBE que possa a vir ter acesso, fica evidente a assimetria de informação entre Poder Concedente e concessionárias.

A problemática da assimetria de informações foi objeto de recomendação no Relatório de Fiscalização 5ªICE/TCE n.º 02/2023 – Peça 4 do protocolo n.º 64737-3/23 e foi revisitada nesta fiscalização conforme consta no Achado decorrente da Questão de Fiscalização nº 16, abaixo ementado:

“O gerenciamento dos riscos relativos à forma de operacionalização do SBE, constante do item 1.8.6 do Estudo Técnico Preliminar, não evidenciou os planos de implementação correlatos às medidas mitigadores, emergindo especial preocupação quanto aos riscos que exigem o exercício do controle e da fiscalização por parte do Poder Concedente, na medida em que não há comprovação de que a AMEP, hoje, seja adequadamente estruturada e capacitada ao exercício do mister. Diante de tal fato, não foram respeitadas as disposições do artigo 18, inciso X, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e os artigos 186 e ss. do Decreto Estadual n.º 10.086/2022.”

Ao questionamento da equipe de fiscalização sobre os riscos envolvidos no fato de todas as informações sobre as fontes de receitas e, inclusive, sobre a quilometragem do mês operacional, parâmetro determinante no cálculo da remuneração, estarem a cargo da operadora de SBE, o Poder Concedente alegou que o verificador independente e as fiscalizações mitigariam os riscos.

Porém, diante do exposto até aqui e nos Achados citados acima, são evidentes as limitações operacionais que assolam a capacidade de fiscalização do Poder Concedente.

Em relação ao verificador independente, esta fiscalização tratou de forma específica sobre o tema e ao se avaliar os dispositivos Editalícios sobre sua atuação, constatou impropriedades, conforme ementa do Achado decorrente da Questão de Fiscalização nº 10:

“As disposições contidas na minuta do Edital e seus anexos, em especial o Anexo VI – Diretrizes para a contratação e atuação do verificador independente, legam ao verificador independente o exercício de funções de fiscalização contratual precípuas do Poder Concedente, não restando devidamente caracterizada a atuação acessória daquele ente, o que contraria o artigo 117, §4º, inciso I, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e o dispositivo decisório contido no Acórdão n.º 2804/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU. Ademais, o instrumento não é claro a respeito de como o controle social poderá ser exercido em relação às análises produzidas pelo verificador independente, contrariando a recomendação contida na decisão do TCU já referenciada.”

Dentre estas funções atribuídas ao verificador independente, destacam-se: a de elaboração dos cálculos da remuneração a ser paga mensalmente às concessionárias, legando ao Poder Concedente o papel de mera “parte” no processo, com as mesmas prerrogativas das concessionárias, item 1.2 do Anexo IV; e a apuração dos indicadores de desempenho, transferida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integralmente ao verificador independente, consoante item 5.2 do Anexo V – Indicadores de Desempenho.

Como demonstrado, a presente fiscalização constatou que o Poder Concedente não terá gestão completa dos recursos financeiros, mesmo aqueles que estarão em sua posse, pois todas as informações financeiras e gerenciais serão fornecidas pela operadora de SBE. E, a despeito da existência de disposição Editalícia tratando sobre o acesso do Poder Concedente aos dados do STPP/RMC, este não apresentou comprovação de capacidade estrutural para tratamento do grande volume de informações do SBE que possa a vir ter acesso. Deriva, daí, a necessidade de a minuta do Edital exigir do operador do SBE o fornecimento de inúmeros relatórios operacionais e financeiros ao Poder Concedente, para que assim possa operacionalizar a câmara de compensação.

Evidências

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, da Minuta do Contrato, folhas 4648 a 4699, mov. 127, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, folhas 4882 a 4893, mov. 134, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III, Apêndice I - Câmara de Compensação de Receitas, folhas 4894 a 4905, mov. 135, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal nº 12.587/2012: Art. 10, IV e V.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao Poder Concedente;

Lei Federal nº 14.133/2021: Art. 5º; e Art. 18, X.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Lei Federal nº 8.987/1995: Art. 30.

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

Relatório ATRICON – GT Transportes/2022, item 4. RECOMENDAÇÕES AO PODER PÚBLICO DE TODAS AS ESFERAS: Recomendações 4.4.5, 4.4.6 e 4.7.3.

4.4.5. As delegações devem prever mecanismos contratuais que incentivem a exploração de receitas alternativas, incluindo a exploração de projetos associados, persuadindo a uma maior eficiência econômica na execução do contrato, tendo em vista a modicidade tarifária e ao atendimento das expectativas dos usuários do serviço no que concerne a qualidade (item 2.4.2);

4.4.6. O poder público tem o dever de fiscalizar se as receitas alternativas auferidas pelas operadoras do serviço estão sendo consideradas no cálculo tarifário, em conformidade com o disposto na legislação pertinente e no contrato de delegação (item 2.4.2)

4.7.3. Priorizar a alocação de recursos para a melhoria da estrutura da área de fiscalização do serviço de transporte coletivo, incluindo a contratação e a capacitação permanente de profissionais, bem como o aperfeiçoamento da estrutura de tecnologia da informação, atendendo ao disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei n.º 8.987/1995, e no art. 18, inciso III, da Lei n.º 12.587/2012 (item 2.7.2).

Possíveis efeitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

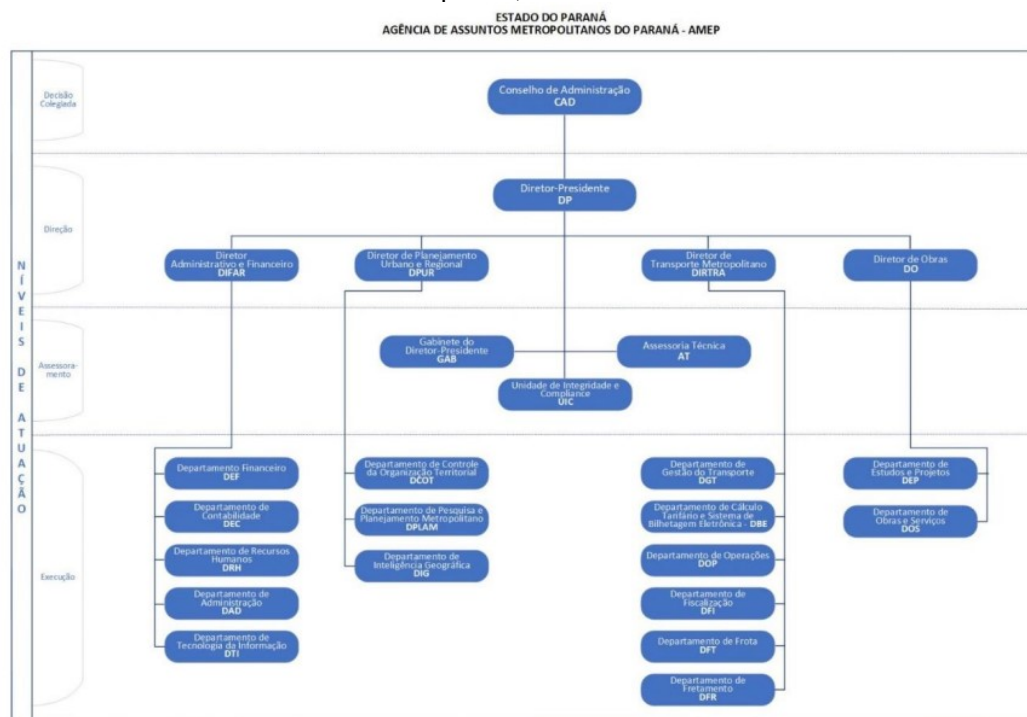
As deficiências na capacidade estrutural e técnica por parte do Poder Concedente de gerir as receitas do STPP/RMC pode acarretar pagamento de subsídio público indevido ao parceiro privado.

Comentários do gestor

“Para melhor organização da resposta, as considerações são apresentadas nos tópicos a seguir. Antes, sobre a indicação da Equipe de Fiscalização de que, conforme item 1.2 do Anexo IV, que a responsabilidade pelo cálculo da Tarifa de Remuneração Técnica seria do Verificador Independente, indica-se que o item será ajustado, delegando tal atribuição para o Poder Concedente.

Resumo da Estruturação:

A Agência Metropolitana, vem ampliando o seu quadro funcional, que antes de 2023 era composto por: 69 (sessenta e nove) colaboradores, deste total, apenas 06 (seis) são servidores efetivos do Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná, dos quais 02 (dois) são cedidos de outros órgãos da Administração Pública e outros 02 (dois) com idade para aposentadoria. No entanto, hoje a Instituição conta com um efetivo de 105 (cento e cinco) colaboradores, sendo 11 (onze) efetivos. É importante salientar, que está em processo de convocação para escolha de vaga e posse, mais 24 (vinte e quatro) servidores efetivos, provenientes dos concursos do IAT – Edital nº 29/2020 e do Concurso para o QPPE da SEAP – Edital nº 02/2024. A AMEP passará para um efetivo total de 35 (trinta e cinco) servidores efetivos ainda neste ano de 2025, servidores estes que já tem data marcada para a escolha de locais e vagas, nos dias 28/07 e 29/07 conforme comprova-se respectivamente os anexos a esta resposta. Estão previstas funções variadas, tais como: Administradores, Arquitetos, Contador, Engenheiros Ambientais, Engenheiros Civis, Engenheiros Mecânicos, Geógrafos, Profissionais de Tecnologia da Informação e Técnico de Segurança do Trabalho. Importante destacar que ações que estão sendo realizadas, são no sentido de estrutura a AMEP como um todo, conforme o novo organograma que está em fase de aprovação junto com o novo regulamento da instituição. As frentes de atuações da Diretoria de Transporte no novo contrato do STPP/RMC poderão contar com o apoio de outras áreas da instituição, que também estão sendo estruturadas, como por exemplo, do Departamento de Tecnologia da Informação, Departamento Financeiro e Departamento Contábil, que já conta com servidores comissionados, e até o final do exercício de 2025 deverá ter em seu quadro, mais servidores efetivos.



A AMEP tem trabalhado através da Diretoria Administrativa e Financeira, na consecução de mais profissionais, funções públicas, entre outros aspectos que permitam que servidores efetivos, fiscalizem todo o contrato de concessão do STPP/RMC, incluindo os aspectos financeiros do contrato. Destacase também a chegada de uma Economista efetiva para reforçar o quadro de profissionais da Diretoria de Transporte.

Softwares e Hardwares para Estruturação da TI:

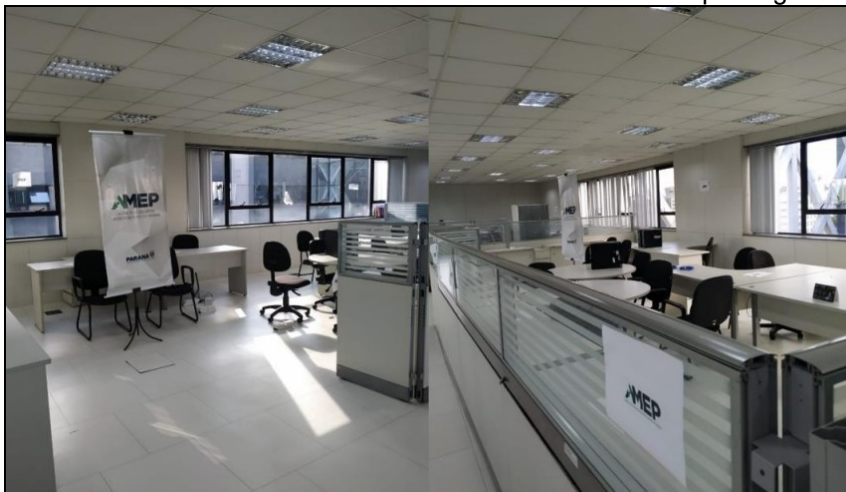


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A AMEP está buscando reforçar e modernizar aspectos tecnológicos que otimizem a tomada de decisão com base em análise de informações financeiras e gerenciais que serão fornecidas pela operadora de SBE. Cita-se entre elas, a ampliação na contratação dos serviços com a CELEPAR, os quais ampliaram o contrato do valor mensal de aproximadamente R\$ 6 mil reais para R\$ 66 mil reais, e que em seu escopo constam-se serviços de armazenamento em nuvem, operação e gestão de soluções para programas como o cartão social, soluções para informações estratégicas (BI de informações do transporte), bem como ampliação de soluções através de serviços de consultores e projetos de TIC, para futura implantação. Foram realizadas contratações de dois servidores de armazenamento de dados, conforme comprova-se o contrato 25/2024, inserido em anexo. A ampliação de aquisição de máquinas/estações de trabalho com capacidade de processamento melhor (contrato 24/2025), insere-se todas as aquisições da área de TI do último período para ampliar a infraestrutura da instituição. Ainda destaca-se que haverá um prazo entre o lançamento do Edital de concessão, a contratação e transição do serviço, período este que poderá ser implantado a estrutura específica que o tema requer. Ainda seguindo esta linha, no Item 155 do PCA 2025, a AMEP prevê a contratação de um Sistema Integrado de Informações e análise dados.

Considerações Finais:

A AMEP também já conquistou e ampliou um espaço no 5º andar do Palácio das Araucárias, para a implantação futura de um Centro de Controle Operacional, que facilite a fiscalização do serviço de STPP/RMC, bem como a análises de dados da SBE e demanda diária de passageiros.



Assim, destaca-se que a AMEP vem adotando medidas para melhorar a estrutura de servidores, a estrutura física e principalmente a Estrutura Tecnológica da Instituição, a fim de possibilitar a gestão de contratos, em especial ao sistema de transporte. Acredita-se que até o final do exercício de 2025, a autarquia terá historicamente, após vários anos e períodos críticos, uma melhoria significativa na estrutura da autarquia, possibilitando mais segurança na gestão e fiscalização dos contratos. Fato que demonstra a preocupação com a prestação e operacionalização de um serviço tão importante quanto ao de Transporte Público de passageiros.”

Análise da equipe

Em relação ao quadro de funcionários, a manifestação da AMEP evidencia uma certa dependência de cargos comissionados. Dos atuais 105 colaboradores que atuam em toda a agência, somente 11 são efetivos. Mesmo com a informação de que futuramente serão convocados mais 24 servidores de concursos públicos vigentes no Estado, ainda assim a agência contará com mais que o dobro de servidores comissionados em relação aos efetivos.

Os cargos comissionados são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, portanto, as atividades de fiscalização, acompanhamento e gestão do contrato de concessão do STPP/RMC e, especificamente, de suas receitas, devem ser feitas por servidores detentores de cargo efetivo, que podem contar com o assessoramento de servidor detentor de cargo comissionado. Porém, em um ambiente em que o número de assessores é maior que de efetivos, pode indicar que estes não estariam desempenhando somente atividades de assessoramento, mas também, executariam as atividades de planejamento, fiscalizatórias, de gestão e de acompanhamento da concessão do STPP/RMC.

Ademais, os cargos comissionados têm por natureza caráter provisório, pois, geralmente na mudança da alta gestão, esses cargos são preenchidos por outros colaboradores, fazendo com que todo o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conhecimento adquirido com o tempo se perca. As atividades de planejamento, gestão e fiscalização do sistema de transporte público de passageiro são complexas, portanto, a rotatividade de colaboradores prejudica de forma substancial a continuidade destas atividades. Ainda, nos cargos comissionados não se encontram as características de imparcialidade e de autonomia assegurada pela estabilidade dos cargos efetivos, o que propicia interferências externas à análise técnica do colaborador.

Em relação a estruturação tecnológica, a contratação de servidores de armazenamento, contratação da solução de BI, serviços de consultores e projetos de TIC, entre outros serviços existentes nos contratos e no Plano Anual de Contratação – PCA/2025 anexados pelo Poder Concedente à sua resposta, representam iniciativas importantes para a gestão da concessão. Porém, a análise da estruturação pelo prisma tecnológico foi detalhada na Questão de Fiscalização nº 13 e sua conclusão se dará no Achado decorrente da citada questão.

A convocação de servidores efetivos é iniciativa que se faz necessária, importante e urgente para estruturação de toda a AMEP. Todavia, as iniciativas não foram capazes de comprovar, efetivamente, a estruturação específica do departamento responsável por gerir as receitas tarifária e extra tarifárias do STPP/RMC.

Conclusão

Não Sanado

Providências

Recomendação 22.1: Estruturar a área responsável pela fiscalização financeira dos contratos de concessão da AMEP com a finalidade de melhorar a capacidade estrutural e técnica do Poder Concedente, de forma que se torne capaz de efetivamente gerir as receitas tarifária e extra tarifárias do STPP/RMC desde o início da execução contratual.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 22.1 em determinação.

Benefícios Esperados

Gestão eficiente das receitas do STPP/RMC de forma a prevenir o pagamento de subsídio público indevido ao parceiro privado.

Achado 23

Questão de Auditoria 3: O modelo econômico-financeiro está disciplinado adequadamente na minuta do Edital, incluindo a previsão e precificação dos elementos que compõem o cálculo tarifário, a previsão e gestão das receitas tarifárias e extra tarifárias e a definição de subsídios ao STPP/RMC?

Achado 23

A definição das regras que disciplinam o pagamento de subsídio às concessionárias não mensura corretamente os critérios de produtividade e eficiência.

Condição

A minuta do Edital apresenta o cálculo da remuneração de desempenho com coeficiente de desconto em um patamar demasiado baixo (1,95%). Da forma prevista, mesmo que a operadora não atenda a nenhum dos requisitos de avaliação de desempenho constantes dos documentos Editalícios analisados, ainda receberá 98,05% de sua remuneração. Deste modo, o subsídio será pago sem a adequada observância de critérios de produtividade e eficiência, contrariando o disposto no ~~de~~ parágrafo único, Art. 10 da Lei Federal nº12.587/2012.

Conforme os estudos de viabilidade econômico-financeira, Anexos XI.a ao XI.d da minuta do Edital analisada, a arrecadação tarifária, dada a tarifa pública estipulada, não é suficiente para remunerar a prestação do serviço a ser concedido, sendo, portanto, necessário subsídio público. Os estudos apresentam os subsídios no montante anual de R\$ 250 milhões, o que representa quase 50% do total da receita devida ao STPP/RMC.

É importante destacar que a remuneração da concessionária será calculada com base na quilometragem percorrida, assim, o risco de demanda é todo do Poder Concedente. Dito de outra forma, quanto menor a demanda, menor a receita tarifária e maior será a necessidade de subsídio público. Portanto, será necessário que o poder público dirija especial atenção na qualificação do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviço prestado pelas concessionárias de forma a atrair usuários, uma vez que estas, tecnicamente, não terão incentivo financeiro em aumentar a demanda e sim a quilometragem percorrida.

O repasse dos subsídios está disciplinado no item 2 do Apêndice I – Câmara de Compensação, do Anexo III que trata da Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária. Segundo o documento, serão distribuídos às concessionárias, parcelas de subsídios diariamente nos casos de repasses com origem em instrumentos jurídicos com o objetivo de subsidiar parcela específica da operação, como por exemplo, entre outros, pode-se citar o destinado a cobertura de gratuidades tarifárias concedidas a categorias específicas de usuários ou o destinado ao custeio de linhas operadas por obrigação de universalização.

Mensalmente ou mesmo anualmente, conforme arranjo institucional e orçamentário adotado pelo Estado, será distribuída a parcela que subsidia toda a operação. Este subsídio será no montante relativo à diferença entre as receitas realizadas ao longo do mês operacional e a receita devida.

A forma de remuneração da concessionária, conforme citada Anexo III, contém duas parcelas: remuneração quilométrica mensal e remuneração de desempenho. A primeira será o resultado da multiplicação da tarifa de remuneração técnica, com peso de 0,9805, pela quilometragem do mês operacional. A remuneração de desempenho, por sua vez, resulta da multiplicação da tarifa de remuneração técnica correspondendo ao peso restante, 0,0195, pela quilometragem do mês operacional e pela nota final de desempenho apurado por meio da aferição dos indicadores de desempenho previstos no contrato. Ao somatório destas remunerações será aplicada a taxa de desconto referente à proposta vencedora da licitação.

A respeito do coeficiente de desconto máximo para o cálculo da remuneração de desempenho, o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 1.8.3 explica que o valor foi determinado como o valor máximo de impacto que o parceiro privado poderia arcar sem comprometer sua capacidade de pagamento da dívida, de forma a reduzir os riscos de descontinuidade do serviço. Tal forma consiste em reduzir a rentabilidade prevista para o projeto (TIR) até o valor do custo de capital de terceiros (Kd), ou seja, igualar TIR do projeto ao Kd. Assim, foi calculada a tarifa de remuneração técnica para cada lote pelo método de fluxo de caixa com TIR igual ao Kd. A diferença, em percentual, entre a tarifa de remuneração técnica dos projetos e a calculada com TIR igual ao Kd seria o desconto máximo. O coeficiente de 0,0195 corresponde à média aritmética dos descontos máximos de cada lote.

Porém, observa-se que o método de determinação descrito acima, resultou em coeficiente demasiado baixo, mostrando-se incapaz de incentivar a melhoria dos serviços, uma vez que o projeto apresenta necessidade de investimento relativamente baixa, em torno de 14% dos custos operacionais, e que praticamente todos os custos operacionais serão reajustados anualmente. Assim, seria recomendável considerar outras formas de se determinar este coeficiente. Dois deles são apresentados a seguir.

Primeiro, caso o método de cálculo da tarifa de remuneração técnica fosse unicamente o de custos e utilizando a mesma sistemática adotada na minuta do Edital de recálculo da tarifa mínima suficiente para cobrir os custos, a penalidade incidiria exclusivamente na fatia da remuneração pelos serviços prestados, fatia essa que corresponde a 5,02% aplicado sobre o somatório do custo variável e custo fixo, conforme metodologia ANTP 2017. O quadro abaixo demonstra os cálculos:

Remuneração dos Serviços Prestados

Lote	Tarifa de Remuneração Técnica c/ Remuneração pela Prestação dos Serviços de 0%	Tarifa de Remuneração Técnica c/ Remuneração pela Prestação dos Serviços de 5,02%	Desconto Máximo
1	9,971138628	10,47537072	-4,814%
2	11,42510726	11,99804108	-4,775%
3	11,8297556	12,4218242	-4,766%
4	9,649366269	10,12969816	-4,742%
Total			-19,097%
Média			-4,774%

Fonte: Elaboração própria com base nos Apêndices ao Anexo IV.

Esta forma de cálculo resultou em uma penalidade máxima de 4,77%. Complementarmente, entende-se que a penalidade máxima poderia simplesmente ser de 5,02%, o total da remuneração pelos serviços prestados sem comprometer a execução do contrato, uma vez que não se espera que a concessionária irá conseguir reprovação total nos indicadores de desempenho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outra forma de se chegar ao desconto máximo, conforme tratado no achado decorrente da Questão de Fiscalização nº 9 da presente fiscalização, que tratou, entre outros aspectos, da capacidade de aplicação dos indicadores de desempenho incentivar a adequada prestação do serviço, seria considerar a margem de lucro da concessionária.

Utilizando os fluxos de caixa do projeto, foram apuradas as margens de lucro acumuladas para cada um dos quatro lotes. O quadro abaixo mostra que a menor margem de lucro projetada seria de 5,7%, valor próximo dos 4,77% apurado no quadro anterior, reforçando o argumento de que os 1,95% estipulado na minuta do Edital está demasiado baixo.

Margem de Lucro da Concessão

Concessionária	IRPJ/CSLL Acum. (mi)	Lucro Acum. (mi)	Receita Acum. (mi)	Margem de Lucro (%)
Lote 1	53,7	158	2.772,6	5,7%
Lote 2	47,2	138,8	2.435,4	5,7%
Lote 3	56,6	166,5	2.828,2	5,9%
Lote 4	69	202,9	2.534,9	8,0%
Média	56,6	166,6	2.642,8	6,8%

Fonte: Elaboração própria a partir dos fluxos de caixa do projeto.

Destaca-se que, nas duas formas alternativas de apuração apresentadas, mesmo em caso de aplicação do desconto máximo, a empresa manteria viabilidade financeira suficiente para executar o contrato, mitigando o risco de inexecução. Ademais, as metas estipuladas nos indicadores de desempenho não são inalcançáveis, no caso da minuta do Edital em tela foram até consideradas pouco desafiadoras, assim, a probabilidade de a concessionária reprovar em todos é muito baixa, e, caso isso aconteça, será indicativo que a contratada não tem capacidade técnica de executar o contrato e não que as penalidades estão excessivas.

Diante do exposto, entende-se que, para o cálculo da remuneração de desempenho, o coeficiente de desconto encontra-se previsto na minuta do Edital em um patamar demasiado baixo (1,95%). Da forma como está previsto, mesmo que a operadora não atenda a nenhum dos indicadores de desempenho constantes da minuta do Edital, ainda receberá 98,05% de sua remuneração. Desta forma, os subsídios serão pagos sem a adequada observância de critérios de produtividade e eficiência, contrariando o disposto no do parágrafo único, Art. 10 da Lei Federal nº12.587/2012, impactando na qualidade dos serviços prestados.

Evidências

Anexo III – Remuneração, Reajuste e Revisão Ordinária, folhas 4882 a 4893, mov. 134, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo III, Apêndice I - Câmara de Compensação de Receitas, folhas 4894 a 4905, mov. 135, protocolo nº 20.331.668-2.

Estudo Técnico Preliminar, folhas 5185 a 5549, mov. 150, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.a – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 1, da Minuta do Contrato, folhas 5030 a 5058, mov. 144, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.b – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 2, da Minuta do Contrato, folhas 5059 a 5085, mov. 145, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.c – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 3, da Minuta do Contrato, folhas 5086 a 5112, mov. 146, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo XI.d – Estudo Viabilidade Econômico-Financeira Lote 4, da Minuta do Contrato, folhas 5113 a 5135, mov. 147, e-protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Crítérios

Lei Federal nº12.587/2012: Art. 9º, § 3º ao § 5º; e Art. 10.

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

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superavit tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrassetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o Poder Concedente;

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao Poder Concedente; e

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei.

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022, item 4. RECOMENDAÇÕES AO PODER PÚBLICO DE TODAS AS ESFERAS: Recomendação 4.4.7.

4.4.7. Os subsídios governamentais devem estar amparados em estudos técnicos fundamentados em dados e informações consistentes, que permitam avaliar a real situação financeira e operacional do sistema de TCUO. Tais repasses devem estar atrelados a metas de desempenho e objetivos ligados, principalmente, a modicidade das tarifas e ao aumento da qualidade do serviço (item 2.4.3);

Possíveis efeitos

Deficiências na mensuração da produtividade e eficiência da prestação do serviço a ser concedido pode acarretar pagamento de subsídio público indevido ao parceiro privado.

Comentários do gestor

"Nos modelos iniciais desenvolvidos para a remuneração variável partiu-se da premissa de que deveria atingir a totalidade da remuneração pelo serviço prestado, com risco mínimo da ANTP, 5,02%. Porém, ao adotar o modelo do fluxo de caixa para definição da remuneração do capital (sem a previsão da RPS) e prever a correta taxa de retorno do projeto, para sua viabilidade econômica - financeira, a FIPE recomendou a alíquota de 1,95%, considerando a parcela de remuneração do capital próprio, que não compromete o pagamento de juros e encargos financeiros para a taxa de alavancagem proposto pelo modelo WACC do projeto.

Portanto, não é um percentual arbitrado, mas verificado e definido financeiramente, para não comprometer os custos operacionais e nem os custos de carregamento de dívida ou capitais de terceiros (Equity), mas os valores e percentuais de remuneração que de fato cabem ao capital próprio (Private).

Nesse sentido, o percentual equivale ao retorno financeiro líquido do capital próprio do empresário, portanto, mostra-se adequado para estimular o cumprimento das margens de tolerância e metas dos indicadores de desempenho operacional, pois de outra forma, pelo modelo proposto como referencial, o empresário teria o retorno de seu capital próprio corroído ou nulo.

Não se trata de uma medida para obter-se modicidade tarifária, que é calculada pelos ajustes da planilha de custos operacionais e de investimentos, mas de remuneração variável por cumprimento de metas que atinja de fato a remuneração do capital do empresário, sem comprometer os custos operacionais (folha de pagamento, combustível, peças e outros insumos) e o cumprimento de encargos de dívidas com terceiros.

Como a modelagem considerada não inclui remuneração pelo serviço (taxa de lucro) a utilização de mecanismos que reduzam a receita obtida pelos operadores precisa ser devidamente embasada e justificada, de forma a não comprometer a viabilidade da concessão, dada a escolha do Poder Concedente por metodologia de modelagem de custos mais enxuta.

Finalmente, cabe destacar que a remuneração variável não é uma penalidade, pois essas são previstas no contrato de concessão. Trata-se de remuneração variável pelo atendimento de padrões adequados de qualidade do serviço ofertado."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Análise da equipe
A manifestação do gestor reforça o entendimento da equipe de fiscalização de que a alíquota de 1,95% não é suficiente para incentivar o incremento de produtividade e eficiência do serviço prestado, uma vez que o operador terá garantia de que todos os seus custos operacionais e de investimentos serão cobertos pelo Poder Concedente. No modelo econômico-financeiro em análise, data-base outubro/2023, o método de rateio de custos remunera os investimentos a taxa do WACC 8,82% apurada no fluxo de caixa e o fator R acrescenta aos custos um valor que corresponde de 7% a 8% dependendo do lote. Assim, fica evidente que a definição de penas 1,95% da remuneração como parcela atrelada ao desempenho do operador é demasiado baixo para o fim a que se destina. Por fim, deixar de repassar parcela da remuneração ao operador devido ao não atingimento das metas definidas nos indicadores de desempenho, em última análise, constitui penalidade pelo baixo desempenho operacional da concessionária. Portanto, esta precisa ser suficiente para incentivar a melhoria dos serviços prestados ao cidadão, evitando o repasse de subsídios públicos a parceiros privados que não atendam aos critérios de produtividade e eficiência.
Conclusão
Não Sanado.
Providências
Recomendação 23.1: Reavaliar o coeficiente de remuneração de desempenho proposto na minuta do Edital e seus anexos para que este tenha a magnitude suficiente de refletir corretamente os critérios de produtividade e eficiência do STPP/RMC, de forma que o pagamento de subsídios aconteça com a adequada observância destes critérios.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 23.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Mensuração da produtividade e eficiência da prestação do serviço a ser concedido de forma adequada, propiciando o pagamento de subsídio público nos termos da legislação.

Achado 24

Questão de Auditoria 3: O modelo econômico-financeiro está disciplinado adequadamente na minuta do Edital, incluindo a previsão e precificação dos elementos que compõem o cálculo tarifário, a previsão e gestão das receitas tarifárias e extra tarifárias e a definição de subsídios ao STPP/RMC?

Achado 24
A exigência de pagamento de taxa de fiscalização ao Poder Concedente não está prevista em lei.
Condição
A minuta do Edital e seus anexos institui a verba de gestão fixada no percentual de 3,75% sem a devida autorização legal para a instituição do tributo, em desatendimento ao artigo 150, inciso I da Constituição Federal. Ademais, não foi comprovada a razoabilidade entre a quantia a ser cobrada e o gasto que o Poder Público terá para prestar o ato de polícia, nos termos do artigo 145, II, e § 2º, da Constituição Federal, bem como do artigo 77 do CTN, Lei Federal nº 5.172/1966. Quando se verifica os documentos que foram objeto de audiência pública, inicialmente observa-se que a verba de gestão da AMEP foi estipulada em 4%, a mesma taxa observada em outros contratos de concessão, de acordo com as justificativas apresentadas pelo Poder Concedente. Posteriormente, atribuiu-se como encargo da concessionária a contratação do verificador independente, fixando-lhe o custo de 0,25% da receita devida, razão pela qual tal percentual passou a ser descontado da taxa referente a verba de gestão da AMEP. Nesse passo, o item 2.3.4.1 do Anexo IV – Cálculo Tarifário que trata da Verba de Gestão delimitada a alíquota em 3,75% da receita devida, aduzindo que o valor é destinado à cobertura dos custos para a gestão e fiscalização do transporte público de passageiros da RMC. No E-Protocolo n.º 20.317.774-7, no qual é analisado o projeto de lei que objetiva a alteração da Lei Complementar Estadual n.º 153/2013, a Procuradoria-Geral do Estado – PGE/PR debruçou-se sobre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o artigo que visava incluir na norma em comento o seguinte dispositivo:

Art. 5º Fica instituída a Verba Administrativa no percentual de 4% (quatro por cento) sobre o valor da tarifa técnica média aplicada a ser utilizada para custear o planejamento, o gerenciamento, o desenvolvimento, a expansão, a fiscalização, as melhorias e as demais atividades relacionadas ao serviço de transporte coletivo público intermunicipal de passageiros geridos pela AMEP.

Na oportunidade, a PGE considerou que, não obstante a nomenclatura “verba administrativa”, a Administração pretendia em verdade a criação de uma “taxa de polícia”, o que, devido à natureza vinculada do tributo, deve consubstanciar uma prestação estatal específica, em atendimento ao artigo 145, inciso II⁶³, da Constituição Federal e o artigo 77⁶⁴ do Código Tributário Nacional:

5.2.6. O aspecto material da regra matriz de incidência das taxas é a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição, bem como o exercício regular do poder de polícia administrativa por ente da administração pública direta ou indireta (CF/88, art. 145, II e; CTN, art. 77).

5.2.7. Nos casos de autarquias responsáveis pela concessão e fiscalização de serviços públicos, como a AMEP, a modalidade de taxa mais utilizada é a taxa de polícia administrativa, geralmente cobrada das concessionárias para remunerar a fiscalização dos serviços, sistema de bilhetagem e toda estrutura administrativa da concedente.

5.2.8. A definição legal de poder de polícia, embasada nas lições supracitadas, é encontrada no Código Tributário Nacional, mais precisamente no art. 78 do referido diploma normativo. Confira-se: CTN:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (G.N)

De acordo com a Procuradoria, não se pode falar em polícia administrativa sem que haja órgãos e estruturas competentes para o respectivo exercício, o que impõe discutir o elemento quantitativo do tributo, ou seja, o próprio percentual que incidirá sobre a base de cálculo após a ocorrência do fato gerador:

5.2.14. O elemento da taxa que suscita maiores controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais é o elemento quantitativo. Aqui, o limite máximo a ser pago a título de tributo é o valor do serviço específico e divisível ou da intervenção de polícia a cargo do sujeito ativo da exação. Não se pode, assim, admitir que o conjunto de sujeitos passivos beneficiários pague (de maneira compartilhada) mais do que o serviço custa.

5.2.15. Em regra, porém, o que existe é uma correlação aproximada entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa. De acordo com os ensinamentos do professor Roque Antonio Carrazza, “neste campo, não precisa haver uma precisão matemática; deve, no entanto, existir uma razoabilidade entre a quantia cobrada e o gasto que o Poder Público teve para prestar aquele serviço público ou praticar aquele ato de polícia. Esta razoabilidade é aferível, em última análise pelo Poder Judiciário, mediante provocação do contribuinte interessado¹¹” (G.N).

5.2.16. Quando essa correlação não é sequer demonstrada, as taxas usualmente são declaradas inconstitucionais pelos Tribunais judiciais. Nesse sentido, o STF recentemente julgou inconstitucional Taxa de Fiscalização e Funcionamento cuja base de cálculo – número de empregados do estabelecimento industrial e comercial fiscalizado – não se coadunava nem mesmo aproximadamente com a natureza do tributo instituído.

⁶³ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

(...)

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

⁶⁴ Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a um imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao transpor tal análise jurídica ao projeto de alteração da Lei Complementar Estadual n.º 153/2013, a PGE considerou que, embora válida a criação do tributo por parte da AMEP, os termos propostos seriam inconstitucionais, na medida em que o texto do projeto não contemplava todos os elementos da regra matriz da incidência do tributo, in verbis:

5.2.28. Em outras palavras, é preciso que a lei discrimine a materialidade que dá ensejo ao pagamento da taxa (aspecto material), o momento em que se considera ocorrida essa materialidade, para fins de nascimento da obrigação (aspecto temporal), o local em que ela deve ocorrer para que o tributo seja devido (aspecto espacial), o sujeito passivo (contribuinte) e o sujeito ativo (AMEP) da exação (aspecto subjetivo) e os elementos para cálculo da exação (aspecto quantitativo).

5.2.29. Além disso, é prudente que a lei contemple dispositivo estabelecendo que só produzirá efeitos no exercício seguinte ao da publicação, e após 90 (noventa) dias dessa mesma publicação (em cumprimento ao disposto no artigo 150, II, alíneas “b” e “c” da Constituição de 1988).

5.2.30. No que diz respeito à materialidade do tributo, a lei deve deixar claro que se trata da prestação de serviços de fiscalização e gestão do transporte coletivo de passageiros pela AMEP (exercício do poder de polícia administrativa).

5.2.31. A base de cálculo do tributo, por sua vez, deve ser o valor do referido serviço, que pode ser medido a partir de indicadores como o “valor arrecadado pela concessionária em caso de arrecadação de bilhetes pela tarifa técnica”, o “faturamento bruto anual das concessionárias” e outros. Sobre esse montante deve ser aplicada uma alíquota. Alternativamente, para cálculo do montante do tributo, é possível que a lei estabeleça faixas de valores devidos a partir de outros critérios, como “número de linhas atendidas”, “número de passageiros transportados” e outros.

Em atenção à manifestação da Procuradoria, a assessoria jurídica da AMEP pontuou que, contrariamente ao alegado pela PGE, a taxa a ser instituída teria natureza de “taxa de serviço” e não “taxa de polícia”, na medida em que atrelada à utilização do transporte público tendo como base a tarifa técnica média. No entanto, se instituída e ainda de acordo com a assessoria jurídica da autarquia, a taxa teria o mesmo fato gerador do ICMS, o que seria expressamente vedado por lei, demandando assim análise mais aprofundada para sua criação, sugerindo a exclusão do dispositivo do projeto de lei.

Nesse sentido, observa-se que a recém editada Lei Complementar Estadual n.º 277/2025, que alberga o conteúdo do projeto de lei em questão aprovado pela Assembleia Legislativa, efetivamente não conta com o dispositivo mencionado.

Excluída do projeto de lei, porém, a instituição da chamada “verba administrativa” – que possui, em concordância com o entendimento esposado pela PGE, natureza de taxa de polícia, foi mantida no item 28.8.1 da minuta do contrato ora em análise:

28.8.1. A CONCESSIONÁRIA será responsável pela contribuição financeira para gestão, acompanhamento, controle, recebimento, homologação de linhas e demais serviços correlatos a cargo do PODER CONCEDENTE, durante todo o prazo da concessão, tendo início no primeiro mês após o recebimento da ORDEM DE INÍCIO, que consistirá num montante de 3,75% (três vírgula setenta e cinco por cento) da REMUNERAÇÃO DEVIDA, a ser recolhido ao PODER CONCEDENTE.

Nesse passo, faz-se imprescindível que o Poder Concedente demonstre a autorização legal para a instituição do tributo, em atenção ao artigo 150, inciso I⁶⁵ da Constituição Federal. Ademais, em consonância com o entendimento esposado pela Procuradoria do Estado, deve-se comprovar a razoabilidade entre a quantia cobrada e o gasto que o Poder Público terá para prestar o ato de polícia, o que demanda a apresentação de justificativas técnicas hoje ausentes.

Em resposta a pedido de esclarecimentos realizado pela equipe de fiscalização, o Poder Concedente afirmou que a Lei Estadual n.º 21.353/2023 ampara a cobrança da verba de gestão. No entanto, é salutar observar que a já mencionada Procuradoria Geral do Estado – PGE, quando da análise da licitação em comento⁶⁶, identificou que a legislação referenciada prevê a possibilidade genérica da cobrança de taxas para a consecução de suas finalidades, mas não define os critérios específicos que, logicamente, devem ser considerados caso a caso:

“Ainda que não esteja assim nomeada, a subcláusula prevê uma verdadeira taxa de a(...)”

“A Lei 21.353/2023, que cria a AMEP, prevê a possibilidade de cobrança de taxas para consecução de suas finalidades (art. 4º, II), mas não define os aspectos materiais, temporais, espaciais e pessoais

⁶⁵ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

⁶⁶ Informação n.º. 172/2025 – AT/GAB-PGE, constante do movimento 209 folhas 7282 a 7341 do e-protocolo nº 20.331.668-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do tributo. Logo, a taxa não pode ser cobrada.” (pág. 34 da Informação nº. 172/2025 – AT/GAB-PGE) A AMEP justificou, ademais, que a cobrança da verba seria uma medida alinhada às boas práticas de governança pública e indispensável para assegurar a sustentabilidade da gestão do transporte público coletivo, comparando a taxa ao pagamento de outorgas variáveis. Porém, aqui, cumpre salientar novamente a manifestação exarada pela PGE/PR, que considera que “economicamente a outorga (fixa ou variável) em serviços de transporte de passageiros que recebem subsídio do poder público – como no caso - não é recomendada, eis que desprovida de lógica econômica para o Concedente.” (pág. 34 da Informação nº. 172/2025 – AT/GAB-PGE)”.
Para além, ao ser questionado sobre a consistência da cobrança da verba ante a política fiscal do Estado do Paraná, que concede às concessionárias incentivos fiscais como a isenção do ICMS (na prestação do serviço e na aquisição do combustível) e do IPVA (para frota), o Poder Concedente declarou não haver relação entre os impostos mencionados e a taxa a ser cobrada, pois esta representaria o custo fixo mensal equivalente para manutenção de atividades inatas ao sistema de transporte coletivo.

Respeitosamente, porém, entende-se que a cobrança da verba de gestão ofende o princípio da modicidade tarifária, uma vez que é um custo adicionado à tarifa que será suportada pelos usuários e, em última instância, pelo próprio Poder Público na forma de subsídios. Nesse sentido, é como se o Estado estivesse taxando a si próprio, o que de todo modo é, no mínimo, peculiar. É preciso pontuar aqui mais uma vez o posicionamento da Procuradoria Geral do Estado a respeito da matéria, que corrobora o entendimento da equipe de fiscalização:

“Isso porque o Tesouro é compelido a verter recursos mensais à concessão. Exigir qualquer valor de outorga significa verter recursos do Tesouro para a AMEP, por meio de uma vinculação contratual, que não se confunde com a lei orçamentária, instrumento mais adequado para esse mister.” (pág. 34 da Informação nº. 172/2025 – AT/GAB-PGE)

Nem se fale que, diante do todo exposto, a PGE/PR opina pela exclusão da “taxa-outorga” dos cálculos de custos para determinação da tarifa de remuneração técnica.

Ultrapassando os aspectos jurídico-formais, a equipe de fiscalização solicitou à AMEP, também, a apresentação de estudo técnico demonstrando os custos estimados com a gestão e fiscalização do serviço a ser concedido, compreendendo aspectos orçamentários e de responsabilidade fiscal, contendo memória de cálculo e premissas utilizadas, de forma a comprovar a relação aproximada entre o custo da atividade estatal e o montante arrecadado.

Em resposta, a Agência referenciou a taxa cobrada pela URBS de 4% e os estudos realizados pela consultoria especializada – FEPESE, Produto 3 – Estudo para identificação dos possíveis cenários para a licitação do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Curitiba, tópico 4.4.1.

Do documento encaminhado, verifica-se que foram pesquisados 13 (treze) STPP municipais dos quais somente 3 (três) instituíram taxa de administração. Tal documento não apresenta os cálculos, somente apresenta a conclusão de que “a taxa de administração de 4% seja a mais adequada considerando a necessidade de estruturação e capacitação do órgão gestor para gerir o sistema de transporte depois de licitado.”

Assim, não foram apresentados os cálculos que comprovem a relação aproximada entre o custo da atividade estatal e o montante arrecadado.

Por fim, diante dos óbices identificados quanto à legalidade e à adequação da criação da chamada 'Verba de Gestão' — especialmente considerando a natureza vinculada do tributo e a ausência de demonstração da razoabilidade entre o valor exigido e o custo efetivo da atividade da AMEP — conclui-se pela necessidade de exclusão dessa cobrança, a fim de evitar vícios de legalidade e assegurar a conformidade com os princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública.

Evidências

Minuta de Contrato de Concessão, folhas 3958 a 4039, mov. 122, protocolo nº 20.331.668-2.

Anexo IV – Cálculo Tarifário, da Minuta do Contrato, folhas 4906 a 4956, mov. 136, protocolo nº 20.331.668-2.

Resposta à segunda solicitação de esclarecimentos – AMEP.

Análise da Procuradoria-Geral do Estado – PGE/PR ao projeto de lei que objetiva a alteração da Lei Complementar Estadual n.º 153/2013, mov. 26, folhas 47 a 68 do e-Protocolo nº 20.317.774-7.

Crítérios

Constituição Federal de 1988: Art. 145, II e § 2º; e Art. 150, I.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Lei Federal nº 5.172/1966 – CTN: Art. 3º; Art. 77; e 78.

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967)

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Lei nº 8.987/1995: Art. 6º, § 1º.

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

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

Lei Federal nº 12.587/2012: Art. 8º, VI.

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

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

Possíveis efeitos

Para além da ilegalidade da instituição da taxa de fiscalização, a não comprovação aproximada entre o custo da atividade estatal e o montante arrecadado, pode resultar em valor adicionado a tarifa de remuneração técnica superior ao efetivamente necessário para cobrir os custos da fiscalização, impactando negativamente na modicidade tarifária.

Comentários do gestor

“A arrecadação por meio de receitas próprias, sejam estas delegadas ou transferidas, pela Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP) possui amparo legal na Lei nº 21.353/2023, do Estado do Paraná, que instituiu a referida autarquia.

Nos termos do art. 4º da mencionada lei, a AMEP está autorizada, para fins de cumprimento de suas atribuições, a arrecadar receitas próprias, inclusive multas, tarifas e tributos relacionados a serviços prestados, bem como a cobrar emolumentos, taxas, tributos e multas decorrentes de atividades de gestão e/ou licenciamento. Confira-se:

“Art. 4º Para consecução de sua finalidade, a Agência poderá:

I - arrecadar receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas, tarifas e tributos relativos a serviços prestados;

II - cobrar emolumentos, taxas, tributos e multas decorrentes de atividades de gestão e/ou licenciamento.”

Adicionalmente, o art. 6º da mesma norma dispõe que constituem receitas da AMEP, entre outras fontes, os recursos oriundos de acordos, convênios, ajustes ou contratos, bem como as receitas resultantes da gestão ou prestação de serviços:

“Art. 6º Constituem receita da Agência: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VII - recursos provenientes de acordos, convênios, ajustes ou contratos;(...) IX - receitas resultantes da gestão ou prestação de serviços e outras rendas que venha a auferir. XI - receitas provenientes de taxas, emolumentos, tributos e multas decorrentes de atividades de gestão, fiscalização e/ou licenciamento. (Incluído pela Lei 22192 de 18/11/2024)” Entretanto, os valores representados nos estudos da AMEP e que tem sido tratado como “Taxa” (conceito tributário), não o são, explica-se: Os valores que comumente têm sido tratados como “taxa” nada mais são do que custos inatos ao sistema de transporte, e que, sem a previsão destes entende-se que não haveria real representação de todos os custos necessários para a sua correta operação. Insistir na retirada deste custo, que para todos os efeitos é a linha que representa o percentual de investimento obrigatório e melhorias e procedimentos fiscalizatórios, a serem executados pelo órgão gestor da melhor maneira possível, significaria dizer que a planilha de custos representa tão somente valores decorrentes da operação a ser executada pelo concessionário, quando na realidade a planilha busca refletir todos os custos, sem exceção, do sistema de transporte coletivo, o que engloba inclusive eventuais rubricas/custos diretamente relacionados ao poder de polícia do Poder Concedente. Sendo assim, para que não mais ocorra qualquer dúvida quanto à inexistência de instituição de taxa (tributo) sem a devida lei que o institua, a AMEP regularizará os documentos técnicos para que a nomenclatura deste custo fixo e necessário à manutenção do serviço seja alterado. Sua implantação se mostra como a alternativa mais adequada diante da necessidade de estruturação, qualificação técnica e fortalecimento institucional do órgão gestor, permitindo que este exerça, com responsabilidade e eficácia, as atribuições que lhe cabem no âmbito da administração, regulação e fiscalização do contrato de concessão. Trata-se, portanto, de uma medida alinhada às boas práticas de governança pública e indispensável para assegurar a sustentabilidade da gestão do transporte público coletivo. Além disso, visa obter destinação obrigatória de valores mínimos necessários para a garantia das atividades do Poder Concedente, a exclusão de referido custos, significaria a certeza de remuneração adequada ao Concessionário, mas não garantia a mesma situação para o órgão gestor, eis que a AMEP, ainda que a lei assim determine, ainda não possui autonomia financeira, e os custos do Sistema de Transporte, principalmente quanto a procedimento e melhoria no que concerne a fiscalização e manutenção, dependem de recursos do tesouro geral do Estado, sendo assim, busca-se obter a mínima garantia de igualdade de repasse de valores pelo Estado à AMEP, se comparado aos direitos e obrigações para com os Concessionários.”
Análise da equipe
O gestor, apresentou novamente o artigo 4º da Lei Estadual nº 21.353/2023 como sendo a autorização legal, porém, conforme já consta na condição do Achado, a legislação referenciada prevê a possibilidade genérica da cobrança de taxas para a consecução de suas finalidades, mas não define os critérios específicos que, logicamente, devem ser considerados caso a caso. Afirma que a verba de gestão prevista no cálculo tarifário não poderia ser tratada como taxa, porém, ao mesmo tempo, defende que se trata de custos diretamente relacionados ao poder de polícia do Poder Concedente. Conforme artigo 145, II da CF/88, o poder de polícia é uma razão para o poder público instituir o tributo denominado taxa. Alega que irá alterar a nomenclatura do custo para que este não seja confundido com tributo. Em relação a nomenclatura, a condição do Achado também apresenta a posição da PGE, corroborando o entendimento da equipe de fiscalização no sentido de que, independentemente do nome dado, o que se tenta instituir via contrato de concessão é taxa de poder de polícia. Sobre a necessidade de estruturação, qualificação técnica e fortalecimento institucional do órgão gestor, garantindo-lhe valores necessários a atuação da AMEP na fiscalização do contrato, entende-se que deve ser feito por meio de recursos do orçamento do Estado, por meio da LOA e, caso a opção seja pela instituição de um tributo vinculado (taxa de poder de polícia) este, necessariamente, precisa atender os preceitos constitucionais e do código tributário nacional. Assim, os comentários do gestor apresentaram argumentos que já estão contidos e foram devidamente debatidos na condição do Achado, portanto, não são suficientes para justificar a impropriedade apontada.
Conclusão
Não Sanado.
Providências
Recomendação 24.1: Na ausência de previsão legal, excluir a previsão da verba de gestão da minuta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Edital e seus anexos, providenciando as devidas correções no cálculo tarifário.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 24.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Instituição da taxa de fiscalização após previsão legal, em atendimento ao mandamento constitucional.

Achado 25

Questão de Auditoria 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?

Achado 25
Deficiência crítica na estruturação da Governança de Dados para o STPP/RMC, caracterizado pela fragmentação e contradição entre Políticas, Planos e Programas de Segurança.
Condição
O modelo de governança de dados e segurança da informação proposto na minuta contratual e no ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM apresenta falha de concepção. É fragmentado, incompleto e baseado em regras futuras, representando um risco para a segurança, a operacionalidade, a fiscalização e a legalidade da concessão, contrariando o que dispõe a Lei Federal n.º 14.133/2021 em seus Arts. 5º e 18 quanto ao planejamento, a Lei n.º 13.709/2018, Art. 6º, VII, VIII e X e Arts. 46 e 49 quanto aos princípios de segurança, prevenção, responsabilização e prestação de contas, além do uso de padrões de boa prática e governança. A análise dos documentos Editalícios da concessão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba (STPP/RMC) e das respostas fornecidas pelo Poder Concedente revela uma falha sistêmica e grave na concepção da sua governança de dados. Um sistema desta magnitude, que processará diariamente milhões de transações e dados sensíveis de cidadãos, exige um arcabouço de segurança unificado, hierárquico e claramente definido no Edital, atendendo ao que estabelecem os Arts. 5º e 18 da Lei Federal 14.133/2021 - Lei de Licitações. No entanto, não é o que se observa: ao invés de um arcabouço unificado e coerente, o que se apresenta é um conjunto desarticulado de normas, composto por cinco instrumentos distintos, sobrepostos e, em alguns casos, inexistentes, cuja coexistência cria um ambiente de insegurança jurídica, operacional e de fiscalização, contrariando os princípios de “segurança”, “prevenção” e “responsabilização e prestação de contas” estabelecidos na Lei n.º 13.709/2018 (LGPD) através do Art. 6º, incisos VII, VIII e X e o “uso de padrões de boas práticas e de governança” presentes no seu Art. 49. Para avaliar a magnitude da situação encontrada, é imperativo, primeiramente, estabelecer o que seria um arcabouço adequado, representando uma síntese das melhores práticas definidas por um conjunto de padrões e frameworks internacionais como, por exemplo, as normas NBR ISO/IEC 27001 (Gestão da Segurança da Informação – estabelece “o que” fazer), NBR ISO/IEC 27002 (Gestão da Segurança da Informação – estabelece “o como” fazer) e o COBIT (Governança de TI). Uma estrutura de governança de TI madura e funcional opera de forma hierárquica e descendente (top-down). No topo, deve existir uma Política de Segurança da Informação (PSI) única, abrangente e hierarquicamente superior, que funcione como a “Constituição” da segurança para todo o ecossistema da concessão, abaixo da qual podem existir “políticas-filhas” que traduzem os princípios estratégicos da PSI em regras mais táticas e detalhadas para áreas específicas, como a Política de Gestão e Controle de Acesso e Política de Cópias de Segurança, por exemplo. Subordinados a esta “política-mãe” ou a uma “política-filha”, devem existir os Planos operacionais e táticos, que detalham “como” as diretrizes serão implementadas. Por fim, os Programas de conformidade representam a gestão contínua e a coordenação das atividades para garantir a aderência à política ao longo do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tempo.

Uma estrutura de governança de dados adequada não é matéria nova: já em 2008, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2471/2008 - Plenário, fez as seguintes recomendações ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR):

9.6.1. crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio.

E em 2012, o TCU lançou a Cartilha de boas práticas em Segurança da Informação, onde recomenda a criação de uma área responsável pela segurança de informações, a qual deve iniciar o processo de elaboração da política de segurança de informações, bem como coordenar sua implantação, aprová-la e revisá-la, além de designar funções de segurança.

Antes de aprofundar no resultado, é importante deixar claro que o foco da análise deste item de auditoria não se ateve ao conteúdo de cada política, programa ou plano, mas sim à avaliação da arquitetura de governança, na qual estes instrumentos estão inseridos. A auditoria concentrou-se em verificar se a estrutura normativa, como um todo, é lógica, coerente e livre de contradições.

Inicialmente, verificou-se que a segurança da informação teve a sua importância reconhecida na elaboração do Edital, pois a minuta do contrato dedica um capítulo exclusivo ao tema, o CAPÍTULO XV – PROTEÇÃO DE DADOS. Entretanto, três falhas se observam neste capítulo:

1. As cláusulas de proteção de dados se limitam apenas aos dados pessoais. Embora vise a conformidade com a LGPD (itens 46.1.2⁶⁷ e 46.1.4⁶⁸ da minuta do contrato), esta abordagem deixa desprotegido um universo de outros ativos de informação vitais para a concessão: de natureza operacional (malha de rotas e desempenho da frota), transacional (registros de bilhetagem) e financeira (arrecadação e custeio). A integridade e confidencialidade destes dados são premissas indispensáveis para a correta fiscalização do contrato, a apuração da receita tarifária e a prevenção de fraudes.

2. Identifica-se uma lacuna de governança nos itens 46.1⁶⁹ e 46.2⁷⁰ da minuta do contrato, pois as políticas de proteção de dados ali estabelecidas são direcionadas exclusivamente à Concessionária, criando um vácuo de responsabilidade ao não delimitar as obrigações do Poder Concedente, de forma crítica, e da Operadora do SBE — entidade que irá operar a infraestrutura tecnológica —, deixando a gestão dos dados mais sensíveis da concessão sem regras claras.

3. Considerando a regra prevista na minuta do Edital de que cada concessionária deverá elaborar um Plano de Proteção de Dados e que o Poder Concedente não previu diretrizes para a elaboração de tais planos, corre-se o risco de que, ao operar em um sistema e banco de dados comum (SBE), inconsistências na segurança da informação ocorram, aumentando riscos operacionais, jurídicos e de conformidade, tais como: falta de padronização, risco de vazamento de dados, dificuldade de fiscalização e conflitos de responsabilidade, dentre outros.

Quando questionada se a elaboração de planos distintos não poderia comprometer a uniformidade das ações de segurança da informação e, eventualmente, gerar medidas incompatíveis ou até conflitantes entre si, impactando negativamente a integridade, a eficácia e a governança do ambiente compartilhado, a resposta da AMEP se sustentou na cláusula contratual 45.2.1 (a qual não foi identificada na minuta do Edital sob análise deste Tribunal) que lhe confere o poder de aprovação prévia do plano. Ainda que seja instituído tal controle/previsão contratual, este é um controle reativo, e não proativo. O modelo atual permite que múltiplas concessionárias, com diferentes visões e capacidades técnicas, elaborem documentos distintos, colocando o Poder Concedente na posição de "juiz" de vários planos heterogêneos, tentando forçar uma uniformidade a posteriori.

Um planejamento adequado exigiria que o Poder Concedente, como principal interessado e detentor da visão estratégica, fornecesse um Plano de Proteção de Dados Mestre ou um Termo de Referência mínimo obrigatório no próprio Edital. As concessionárias, então, não criariam seus planos do zero,

⁶⁷ 46.1.2 Declara de forma irrevogável e irretirável que seus acionistas/quotistas/sócios, conselheiros, administradores, diretores, empregados, prestadores de serviços, inclusive seus subcontratados e prepostos, conhecem e cumprem integralmente o disposto nas leis, regulamentos e disposições normativas que tratam da proteção de Dados Pessoais, nacionais e estrangeiros (quando aplicáveis na execução deste contrato).

⁶⁸ 46.1.4 Nas atividades de tratamento de Dados Pessoais a CONCESSIONÁRIA agirá de boa-fé e observará os demais princípios dispostos no Art. 6º da Lei Geral de Proteção de Dados.

⁶⁹ 46.1. A CONCESSIONÁRIA, por seus representantes, através da assinatura do presente CONTRATO, declara, garante e compromete-se em relação a todas as atividades necessárias ao cumprimento do objeto deste CONTRATO, que:

⁷⁰ 46.2 Para fins do disposto no item acima, a CONCESSIONÁRIA deverá:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mas detalhariam como iriam aderir e implementar o plano mestre. Além disso, quando alega que a aprovação "assegura a possibilidade de uniformização de critérios", na prática, o Poder Concedente cria um enorme ônus para si próprio, quando terá que analisar múltiplos documentos, identificar inconsistências, emitir diligências e negociar alterações com cada concessionária individualmente, gerando riscos de subjetividade na análise e aprovação de planos incompatíveis.

A exigência da elaboração e entrega de um Programa de conformidade de proteção de dados pessoais, por parte da Operadora do SBE, presente no ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM (item 4.2.i.c⁷¹), traz mais um documento sem definição do que se trata e sem especificação de quais diretrizes devem ser seguidas na sua elaboração.

Ao final do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, o item 8 define a Política de Gestão e Controle de Acesso aos Dados do Sistema Unificado de Bilhetagem Eletrônica do Serviço de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba que, em seu item 8.3.2.i⁷², estabelece que o PODER CONCEDENTE deverá implantar outra política: a política de proteção de dados dos Usuários dos créditos de transporte. Quando questionado se esta política já havia sido definida, a AMEP respondeu que ela "ainda não está formalmente definida, estando em fase de elaboração".

Quando questionada sobre o alcance dos documentos de segurança serem restritos apenas a dados pessoais dos usuários, a manifestação da AMEP foi a de que:

"Nesse caso está correto se referir aos dados dos usuários, pois se tratando de proteção de informações sensíveis envolve apenas dados pessoais, descartando demais questões do sistema, para abarcar todos será estabelecida política de segurança da informação."

O fato de apresentar uma "política de segurança da informação" que sequer é citada nos documentos da licitação, tendo sido mencionada pela primeira vez apenas em resposta a um questionamento da equipe de fiscalização, demonstra que se trata de uma medida reativa e improvisada, e não de um planejamento maduro e consistente para a segurança da concessão. Além de confirmar a ausência de cautela quanto aos demais dados vitais para a operação.

Por fim, tem-se um ecossistema de governança com cinco instrumentos de segurança sem definição clara e sem hierarquia definida:

- a. Os Planos de Proteção de Dados: não definido, fragmentado e delegado às Concessionárias;
- b. O Programa de Conformidade: não definido, a ser criado futuramente pela Operadora do Sistema;
- c. A Política de Gestão e Controle de Acesso: existente nos documentos Editalícios;
- d. A Política de Proteção de Dados dos Usuários: a ser criada futuramente pelo Poder Concedente;
- e. A Política de Segurança da Informação: inexistente nos documentos Editalícios, a ser criada futuramente pelo Poder Concedente.

Da forma como se apresenta, a coexistência destes cinco instrumentos, sem uma hierarquia clara e com a maioria deles ainda por ser criada, resulta em um modelo de governança disfuncional e inaplicável. Em caso de conflito entre eles, qual prevalece? O Edital é silente. Essa falha de concepção torna a fiscalização do contrato precária, dilui as responsabilidades em caso de incidentes de segurança e cria uma insegurança jurídica e operacional que representa um alto risco para uma concessão desta magnitude e importância estratégica.

Como último ponto, mas não menos importante, está a observação sobre o posicionamento da Política de Gestão e Controle de Acesso como um item do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM. A inclusão desta política, ou de qualquer outra política, programa ou plano de governança, como um mero item dentro do referido anexo constitui uma falha de estruturação documental e de concepção de governança por três motivos fundamentais:

1. Incompatibilidade de Escopos (Tecnológico e Temático): O erro mais evidente reside na dupla incompatibilidade de escopos. Primeiramente, do ponto de vista tecnológico, uma política de segurança é um requisito transversal que deve se aplicar a todo o ecossistema da concessão — incluindo o sistema de monitoramento da frota, as câmeras de segurança (CFTV), os sistemas de informação ao usuário, a infraestrutura central, e não apenas ao sistema de bilhetagem. Em segundo lugar, e de forma ainda mais contundente, o escopo desses documentos é temático e vai muito além da tecnologia, pois definem regras para pessoas (treinamentos de segurança, equipes de gestão de crise), processos (procedimentos manuais de contingência em caso de falha) e estruturas físicas

⁷¹ 4.2.i.c Elaboração e entrega do programa de conformidade de proteção de dados pessoais.

⁷² 8.3.2 Caberá ao PODER CONCEDENTE:

i. Implantar política de proteção dos dados dos USUÁRIOS dos créditos de transporte na forma da Lei Federal nº 13.709/2018, estabelecendo níveis de responsabilidade dos agentes de tratamento e operadores do SBE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(regras de acesso à CCO, sites de recuperação de desastres). Subordinar diretrizes de recursos humanos e de continuidade operacional de toda a concessão a um anexo de especificação técnica de um único sistema é uma falha conceitual e estrutural.

2. Inversão da Hierarquia Lógica: Documentos de governança, como as políticas de segurança, estabelecem as diretrizes estratégicas. Os anexos técnicos detalham as especificações táticas. Ao posicionar uma política estratégica dentro de um anexo tático, o Edital inverte a hierarquia lógica, tratando uma regra mestra, que deveria governar todos os componentes, como se fosse um mero detalhe subordinado a um deles.

3. Criação de Ambiguidade Contratual e Risco à Segurança: Essa localização inadequada cria uma perigosa ambiguidade contratual. Ela abre uma margem plausível para que a futura concessionária alegue que as regras e planos ali descritos se restringem unicamente ao sistema de bilhetagem. Tal interpretação deixaria os demais sistemas, processos e pessoas da concessão desprovidos de políticas formais e compulsórias, criando uma vulnerabilidade generalizada de segurança e de fiscalização.

Portanto, para garantir a clareza, a segurança jurídica e a aplicação inequívoca das regras a toda a operação, tais documentos de governança deveriam estar posicionados em um local de destaque e hierarquicamente superior, como no Caderno de Encargos ou, idealmente, em um anexo específico de Governança e Requisitos Gerais.

Evidências

Minuta Contratual, movimento 122, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

CrITÉRIOS

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º, Art. 18.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)

Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Art. 6º, VII, VIII e X e Arts. 46 e 49.

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Art. 49. Os sistemas utilizados para o tratamento de dados pessoais devem ser estruturados de forma a atender aos requisitos de segurança, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos nesta Lei e às demais normas regulamentares.

Lei 13.460/2017 - Direitos do usuário dos serviços públicos: Art. 6º, IV.

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões – Art. 6º, § 1º. Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Acórdão n.º 1382/2009 - Plenário TCU, no Item 9.2 recomenda. (...) defina e implante uma Política de Segurança da Informação para toda a organização, que estabeleça normas e princípios norteadores da gestão da segurança da informação no Ministério, alinhados aos objetivos de negócio do órgão ... ; (...) defina e implante uma Política de Controle de Acesso (PCA) para toda a organização ... Relatório ATRICON - GT Transportes/2022. Pág. 143 (2.7.2.2. Tecnologia da Informação) - Em razão dos constantes avanços tecnológicos, é fundamental que a equipe técnica conte com uma estrutura adequada de tecnologia da informação, com um sistema de controle bem estruturado, e com extração de dados constantes para análise e fiscalização, observando as políticas em relação à segurança digital, que deverão estar bem definidas. Caderno Técnico ANTP, Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/2012. Pág. 84 (Sistema Central de Armazenamento e Processamento de Dados) - O Sistema Central em geral dispõe de controle de acesso aos diversos módulos do SBE que obedece a critérios de direito de acesso por tipo de operador. Pág. 85 (Segurança) - A política de segurança do SBE deve levar em consideração a necessidade de procedimentos bem estruturados e consistentes que assegurem ao operador do SBE, ao órgão gestor e aos operadores do transporte o total controle sobre o processo. A política de segurança define de forma clara as responsabilidades das pessoas e empresas envolvidas no SBE, bem como as condições em que cada entidade poderá ter acesso às informações nos diversos estágios do processo de bilhetagem. O SBE deve prever mecanismos para controle de acesso e garantia de confidencialidade, integridade e disponibilidade dos dados, os processos utilizados para identificação e autenticação, os planos de contingência e os esquemas de auditoria, geralmente utilizados como meios complementares para controle dos processos e entidades envolvidas no projeto. Cartilha de boas práticas em Segurança da Informação - TCU - 4ª Edição. Item 1.4: É recomendável que na estrutura da instituição exista uma área responsável pela segurança de informações, a qual deve iniciar o processo de elaboração da política de segurança de informações, bem como coordenar sua implantação, aprová-la e revisá-la, além de designar funções de segurança. Item 1.12: O TCU, por meio do Acórdão 2471/2008 - Plenário, fez as seguintes recomendações ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR): 9.6.1. crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio. Referidas políticas, planos e análises deverão ser implementadas nos entes sob sua jurisdição por meio de orientação normativa; Normas Técnicas Internacionais: ISO/IEC 27001, ISO/IEC 27002 e COBIT. ABNT NBR ISO/IEC 27001 - Segurança da informação, segurança cibernética e proteção à privacidade - Sistemas de gestão da segurança da informação - Requisitos ABNT NBR ISO/IEC 27002 - Segurança da informação, segurança cibernética e proteção à privacidade - Controles de segurança da informação COBIT - Control Objectives for Information and Related Technologies (Objetivos de Controle para Informação e Tecnologia Relacionada) - framework de governança e gestão de TI desenvolvido pela ISACA.
Possíveis efeitos 1 – Insegurança jurídica e operacional: A ausência de hierarquia entre os cinco instrumentos cria um ambiente de conflito normativo inevitável, deixando a Operadora do Sistema sem saber a qual regra obedecer e abrindo margem para litígios contratuais. 2 – Vulnerabilidades sistêmicas de segurança: A fragmentação dos planos e a ausência de uma política mestra criarão lacunas e inconsistências na proteção dos dados, nivelando a segurança do sistema pelo elo mais fraco. 3 – Inviabilidade da fiscalização: O Poder Concedente não terá um padrão claro e objetivo para auditar a conformidade da concessão, podendo tornar a fiscalização uma tarefa subjetiva e talvez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ineficaz.
4 – Ineficiência e custos elevados: A complexidade de padronizar planos, gerenciar e cumprir cinco conjuntos de regras sobrepostas aumentará os custos operacionais, que poderão, em última instância, ser refletidos na tarifa do serviço.
Comentários do gestor
Sobre a Política de Segurança da Informação: “Acatado. A Política de Segurança da Informação - PSI do STPP/RMC abrange todos os agentes, funcionalidades e infraestruturas vinculadas ao SBE e foi objeto de produção da consultoria/assessoria contratada em 2023/2024 e será utilizada como referência de instrumento normativo para esse tema.” Sobre múltiplos instrumentos de PSI: “Acatado. A PSI do STPP/RMC será estabelecida através de instrumento jurídico próprio incluindo as diretrizes de segurança da informação a serem consideradas do Edital com vigência a partir da assunção dos serviços pelas concessionárias, contendo cláusula contratual que preveja sua adoção por todos os agentes envolvidos (Poder Concedente, Órgão Operador, fornecedora de tecnologia de bilhetagem e CELEPAR), em complementação do Anexo I com as definições contratuais específicas.” Sobre o alcance das políticas, planos e programas: “Acatado. Os requisitos de segurança da informação serão revisados, levando em conta critérios de proteção de dados relacionados às respectivas criticidades dos dados, porém, não exclusivamente os previstos na LGPD.” Sobre documentos de governança: “Acatado, será estabelecido por instrumento jurídico próprio da AMEP com termos específicos observados no Anexo I, sendo avaliado com relação aos aspectos de governança sobre os dados, levando em conta as responsabilidades dos vários atores envolvidos no sistema.”
Análise da equipe
Os apontamentos e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos Editalícios serão adequados. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 25.1: Instituir, previamente à publicação do Edital, a Política de Segurança da Informação como documento mestre, da qual todas as demais políticas, planos e programas deverão derivar de forma clara e subordinada, adotando como base as normas e padrões estabelecidos internacionalmente. Recomendação 25.2: Substituir os múltiplos instrumentos que instituem diretrizes de segurança da informação, na minuta do Edital e seus anexos, por uma estrutura unificada e hierárquica, liderada pela Política de Segurança da Informação, previamente definida, com base nas normas e padrões estabelecidos internacionalmente. Recomendação 25.3: Estender o alcance das políticas, programas, planos de segurança da informação e obrigações de sigilo a todos os dados envolvidos na operação da concessão do STPP/RMC (financeiros, operacionais e pessoais), não restringido somente a dados pessoais. Recomendação 25.4: Referenciar ou incluir, na minuta do Edital e seus anexos, os documentos de governança de dados e segurança (políticas, programas e planos) em um local de destaque e hierarquicamente superior, como no ANEXO I – CADERNO DE ENCARGOS ou em um anexo específico de Governança e Requisitos Gerais.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 25.1 a 25.3 em determinação.
Benefícios Esperados
Proporcionar documentos editalícios que privilegiem a segurança jurídica e operacional, tratem adequadamente as vulnerabilidades sistêmicas de segurança e viabilizem a correta fiscalização.

Achado 26



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Questão de Auditoria 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?

Achado 26
Ausência de definição dos critérios, parâmetros e componentes mínimos que o Plano de Resposta a Incidentes e o Plano de Continuidade de Negócios devem conter.
Condição
A minuta do Edital, em seu ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM (item 41.21.i.d), exige que a Operadora do Sistema elabore um "plano de resposta aos riscos" e um "plano de contingência". Contudo, não há, em nenhum documento Editalício, a definição dos critérios, parâmetros e componentes mínimos que normas internacionais definem para esses planos, conforme preconizam as normas internacionais que estabelecem as diretrizes para a elaboração desses planos, tais como a NBR ISO/IEC 27035 e a NBR ISO 22301. O objetivo de um Plano de respostas aos riscos, como está referido no documento Editalício, ou Plano de Respostas a Incidentes (PRI), como é comumente conhecido, é fornecer um roteiro de ação organizado e predefinido para detectar, conter, erradicar e se recuperar de um incidente de segurança, como um ataque cibernético ou um vazamento de dados. Já o Plano de Contingência, como está referido no documento Editalício, ou Plano de Continuidade de Negócios (PCN), como é comumente conhecido, tem a função de garantir que as operações essenciais de uma organização possam continuar funcionando durante e após um incidente disruptivo grave, como uma falha tecnológica, um desastre natural ou um ataque cibernético. No ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, o item 4.2.i.d⁷³ estabelece que a OPERADORA deve elaborar o plano de resposta aos riscos e plano de contingência. No entanto, a definição básica do que deveria ser composto cada um destes planos não foi encontrada em nenhuma parte da minuta do Edital. Considerando que a elaboração desses planos não é uma mera formalidade burocrática, mas sim o planejamento da resiliência de um serviço essencial, a ausência desses critérios no Edital é uma falha de planejamento que transfere o controle de decisões estratégicas para o setor privado e expõe o serviço de transporte público a um risco inaceitável. Ao não estabelecer os critérios mínimos que estes planos devem conter, o Poder Concedente abdica de seu papel estratégico e cria um ambiente de alto risco por duas razões fundamentais: 1. Risco de planos ineficazes e "de prateleira"; e 2. Impossibilidade de fiscalização e análise objetiva. Usualmente, a confecção destes planos está atrelada ao atendimento de normas internacionais que estabelecem as diretrizes para a sua elaboração. Dentro do ecossistema de normas ISO, existem duas normas que tratam especificamente destes dois assuntos: a NBR ISO/IEC 27035 e a NBR ISO 22301. A norma NBR ISO/IEC 27035 (Gestão de Incidentes de Segurança) é o documento que estabelece os critérios detalhados especificamente para um Plano de Resposta a Incidentes de Segurança da Informação. O foco é a causa do incidente de segurança. A norma se preocupa com os procedimentos técnicos e de comunicação para detectar, analisar, conter e erradicar a ameaça. A norma NBR ISO 22301 (Continuidade de Negócios) tem como foco a consequência (a interrupção do serviço). A norma se preocupa em como manter o serviço de transporte funcionando (mesmo que de forma degradada) após um desastre e tem como resultado o Plano de Continuidade de Negócios (PCN) e o Plano de Recuperação de Desastres (PRD). Portanto, visando garantir que a operação tenha tanto a capacidade de responder a ataques e incidentes de segurança, quanto a de restaurar o serviço rapidamente após um desastre, torna-se essencial determinar o atendimento às normas ISO na elaboração do Plano de respostas aos riscos e do Plano de Contingência contidos nos documentos Editalícios. Além de posicioná-los adequadamente, dentro de uma estrutura hierárquica de instrumentos de governança de dados e segurança, como já recomendado no Achado 25.
Evidências
Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2. Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

⁷³ 4.2.i.d Elaboração e entrega do plano de resposta aos riscos e plano de contingência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Critérios

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º, Art. 18.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões: Art. 6º, § 1º; e Art. 29, I

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

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

Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente:

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

Lei 13.460/2017 - Direitos do usuário dos serviços públicos: Art. 6º, IV.

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

Acórdão n.º 1382/2009 - Plenário TCU, no Item 9.2.

(...) defina formalmente um Plano de Continuidade do Negócio (PCN) que garanta, em caso de falhas ou desastre natural significativo, a retomada tempestiva do funcionamento do órgão, protegendo os processos críticos, de acordo com o previsto no item 14 da NBR ISO/IEC 17799:2005, e segundo orientações contidas no Cobit 4.1, item DS4.2 - Planos de Continuidade de TI;

Normas Técnicas Internacionais: ISO/IEC 27035 e ISO 22301.

ABNT NBR ISO/IEC 27035 - Tecnologia da informação — Gestão de incidentes de segurança da informação

ABNT NBR ISO 22301 - Segurança e resiliência — Sistema de gestão de continuidade de negócios — Requisitos

Caderno Técnico ANTP, Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/2012.

Pág. 85 (Segurança) - ... O SBE deve prever mecanismos para controle de acesso e garantia de confidencialidade, integridade e disponibilidade dos dados, os processos utilizados para identificação e autenticação, os planos de contingência e os esquemas de auditoria, geralmente utilizados como meios complementares para controle dos processos e entidades envolvidas no projeto.

Pág. 102 (3.1 Planejamento, Programação e Gestão) - Conjunto de serviços que compreendem – por exemplo: estabelecer o nível de capilaridade do sistema e extensão da rede, tipos de serviços, padrões de atendimento e de qualidade (indicadores), gerar ordens de serviço e executar fiscalização e gestão (monitoramento e controle) das operações de TP. Além de medidas contingenciais, visando adequar situações adversas aos padrões estabelecidos.

Pág. 109 (Infraestrutura) - Objetiva a continuidade da operação, mantendo a infraestrutura e serviços auxiliares, como suprimento de energia elétrica, telecomunicações, processamento de dados e outros. Deve permitir a rápida e precisa identificação de problemas, agilizando a solução, através de intervenções de operação e manutenção corretiva, acionando os responsáveis e eventualmente efetivando a ativação dos planos de contingência.

Cartilha de boas práticas em Segurança da Informação - TCU - 4ª Edição, Item 3.3.

Item 3.1: ... O Plano de Continuidade do Negócio pode ser desenvolvido por instituições que contenham ou não sistemas computadorizados. Porém, para efeito desta cartilha, o Plano se aplica às instituições que, em menor ou maior grau, dependem da tecnologia da informação, pois se faz referência aos riscos a que essa área está sujeita, bem como aos aspectos relevantes para superar problemas decorrentes.

Item.3.2: ... pode-se considerar o Plano de Continuidade do Negócio quesito essencial para as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instituições preocupadas com a segurança de suas informações. Item 3.7.2: Os planos de continuidade do negócio podem apresentar falhas quando testados, geralmente devido a pressupostos incorretos, omissões ou mudanças de equipamentos, de pessoal, de prioridades. Por isto eles devem ser testados regularmente, de forma a garantir sua permanente atualização e efetividade. Tais testes também devem assegurar que todos os envolvidos na recuperação e os alocados em outras funções críticas possuam conhecimento do Plano. Item 3.8: O TCU, por meio do Acórdão 2471/2008 - Plenário, fez as seguintes recomendações ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR): 9.6.1. crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio.
Possíveis efeitos
1 – Risco de planos ineficazes: A Operadora do Sistema pode entregar planos genéricos ("de prateleira") que não possuem a profundidade e o detalhamento necessários para serem úteis em uma crise real. 2 – Impossibilidade de fiscalização objetiva: Sem uma "régua" de critérios, o Poder Concedente não terá base para aprovar, rejeitar ou fiscalizar a qualidade e a implementação dos planos. 3 – Desalinhamento com o interesse público: Decisões estratégicas sobre a resiliência do serviço ficarão a critério exclusivo da Operadora do Sistema, que pode priorizar a redução de custos em detrimento da segurança e da continuidade do serviço para o cidadão.
Comentários do gestor
"Acatado, compreendendo ações que considerem as exigências e ao mesmo tempo preservando a integridade do processo sem que este delimite e acabe por interferir na ampla concorrência."
Análise da equipe
O apontamento e seu respectivo encaminhamento constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 26.1: Incluir na minuta do Edital e seus anexos a exigência de que os planos de resiliência da concessão sejam elaborados e mantidos em conformidade com a estrutura e os princípios das normas técnicas ABNT NBR ISO/IEC 27035 e ABNT NBR ISO 22301, utilizando-se a nomenclatura padrão, conforme a seguir: • Plano de Resposta a Incidentes (PRI): em conformidade com a ABNT NBR ISO/IEC 27035. • Plano de Continuidade de Negócios (PCN): em conformidade com a ABNT NBR ISO 22301.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 26.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Garantia de que a operação tenha tanto a capacidade de responder a ataques e incidentes de segurança, quanto a de restaurar o serviço rapidamente após um desastre, assegurando assim a continuidade operacional e a resiliência do sistema.

Achado 27

Questão de Auditoria 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?

Achado 27
Omissão de requisitos críticos de confiabilidade (testes de restauração) e segurança (criptografia) nos requisitos de cópias de segurança.
Condição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A minuta do Edital, em seu ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM (item 1.3.3. xix), estabelece a responsabilidade da Operadora do Sistema de implementar uma rotina de cópias de segurança (backup). No entanto, a mesma cláusula e os demais documentos do certame são omissos quanto a dois requisitos indispensáveis para a eficácia e segurança desta rotina: a obrigatoriedade da realização de testes periódicos de restauração e a exigência de criptografia para todas as cópias de segurança, o que concorre para possível ineficiência do mecanismo de backup, contrariando o que dispõe o Art. 6º, VII, VIII e X e Arts. 46 e 49 da Lei Federal Lei nº 13.709/2018

O Edital, em seu ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, item 1.3.3. xix⁷⁴ estabelece a responsabilidade da Operadora do Sistema de implementar uma rotina de cópias de segurança (backup), assim como define alguns critérios que devem ser seguidos.

No entanto, dentro deste contexto de cópias de segurança, dois outros critérios importantíssimos estão ausentes:

- A obrigatoriedade da realização de testes regulares de restauração das cópias de segurança, garantindo que o backup é confiável e que o sistema pode, de fato, ser recuperado em caso de um desastre, assegurando a continuidade do serviço; e
- A utilização de criptografia em todas as cópias de segurança, garantindo a confidencialidade dos dados, pois, caso o backup seja roubado ou vazado, as informações estarão ilegíveis e inúteis para os criminosos, protegendo os dados dos usuários e a própria concessão como um todo.

Importante destacar que esses dois critérios não são apenas "boas práticas", eles são pilares essenciais e não negociáveis de qualquer estratégia de backup minimamente séria e segura, especialmente em um sistema de alta criticidade como o de um transporte público metropolitano.

A materialidade desta omissão foi reconhecida pelo próprio Poder Concedente, que, ao ser questionado pela equipe de fiscalização, declarou que a sugestão para inclusão dos dois critérios foi "acatada".

No entanto, ao invés de simplesmente acrescentar estes dois itens na cláusula que especifica os critérios para o mecanismo de backup, o mais efetivo seria a criação de uma Política de Cópias de Segurança, como já recomenda o TCU desde 2008 (Acórdão 2471/2008 – Plenário, Acórdão 1382/2009 - Plenário). A exigência da criação de uma política formal no Edital, em vez de apenas listar requisitos técnicos isolados, é uma medida de governança fundamental para assegurar a resiliência da concessão. Um documento desta natureza centraliza e padroniza todas as diretrizes, garantindo uma abordagem completa e coesa para a proteção de dados.

Essa política deve ser obrigada a detalhar não apenas a estratégia de armazenamento, como a regra 3-2-1, mas também todos os aspectos críticos do ciclo de vida dos backups, incluindo o escopo exato dos dados a serem protegidos, a frequência das cópias, os períodos de retenção e, crucialmente, a obrigatoriedade da realização de testes periódicos de restauração para garantir a confiabilidade e a exigência de criptografia forte para todas as cópias, em trânsito e em repouso, visando assegurar a confidencialidade. Ao submeter tal política à aprovação do Poder Concedente, a gestão de backups deixa de ser uma mera tarefa operacional e se torna um processo auditável e contratualmente vinculante, garantindo que o mecanismo mais crítico para a recuperação do sistema em caso de desastre seja, de fato, confiável, seguro e alinhado ao interesse público.

Evidências

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Crítérios

Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Art. 6º, VII, VIII e X e Arts. 46 e 49.

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas

⁷⁴ 1.3.3. xix Implementar mecanismos de backup 3-2-1, armazenar as cópias em pelo menos dois tipos de mídia diferentes e manter pelo menos uma das cópias em algum local distinto das instalações do fornecedor de tecnologia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Art. 49. Os sistemas utilizados para o tratamento de dados pessoais devem ser estruturados de forma a atender aos requisitos de segurança, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos nesta Lei e às demais normas regulamentares.

Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões – Art. 6º, § 1º.

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

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

Lei 13.460/2017 - Direitos do usuário dos serviços públicos: Art. 6º, IV.

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

Caderno Técnico ANTP, Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/2012.

Pág. 84 (Sistema Central de Armazenamento e Processamento de Dados) - O Sistema Central em geral dispõe de controle de acesso aos diversos módulos do SBE que obedece a critérios de direito de acesso por tipo de operador. Como todos os dados do SBE são consolidados no Sistema Central, é executado um backup periodicamente e, ainda, mantidos os procedimentos de segurança necessários.

Pág. 105 (Validação, Arrecadação (Bilhetagem), Contagem de Passageiros e “Clearing”)

A Arrecadação dos Créditos Eletrônicos, também chamada de Bilhetagem, é a funcionalidade que recebe os créditos eletrônicos usados pelo Passageiro para o pagamento da tarifa, em seguida ao processo de Validação. É desejável que esta apresente alguma forma de cópia de segurança em tempo real das informações envolvidas. Dessa forma, tornar-se-á possível a recuperação das informações referentes aos valores envolvidos naquela operação: identificação do lote, quantidade de créditos e usuário portador.

Cartilha de boas práticas em Segurança da Informação - TCU - 4ª Edição.

Item 1.12: O TCU, por meio do Acórdão 2471/2008 - Plenário, fez as seguintes recomendações ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR): 9.6.1. crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio. Referidas políticas, planos e análises deverão ser implementadas nos entes sob sua jurisdição por meio de orientação normativa;

Acórdão n.º 1382/2009 - Plenário TCU, no Item 9.2.

(...) elabore e implante uma Política de Cópias de Segurança na Coordenação-Geral de Modernização e Informática em conformidade com as necessidades do negócio e com o Plano de Continuidade de Negócio a ser elaborado pelo órgão, em consonância com as orientações contidas na NBR ISO/IEC 17799:2005, item 10.5.1 - Cópia de segurança das informações e no Cobit 4.1, item DS11.5 - Backup e restauração;

Norma Técnica Internacional: ISO/IEC 27002.

ABNT NBR ISO/IEC 27002 - Segurança da informação, segurança cibernética e proteção à privacidade - Controles de segurança da informação.

Possíveis efeitos

1 – Risco de backup ineficaz: Sem testes regulares, o Poder Concedente só descobrirá que as cópias de segurança estão corrompidas ou que o processo de restauração falhou no momento de um desastre real. Isso pode levar à perda permanente de dados críticos e a uma interrupção prolongada e catastrófica do serviço, acarretando transtornos para os usuários e despesas extras ao poder público.

2 – Risco de vazamento de dados em massa: A ausência de criptografia transforma os backups no elo mais fraco da segurança. O roubo ou acesso indevido a uma única mídia de backup (especialmente as armazenadas fora do local principal) resultaria na exposição completa de todos os dados da concessão (pessoais e financeiros), com graves consequências legais (multas da ANPD) e de reputação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comentários do gestor
Sobre testes de restauração de cópias de segurança: "Acatado, será estabelecido por instrumento jurídico da AMEP com termos específicos observados no Anexo I, sendo avaliado com relação aos aspectos de governança sobre os dados, levando em conta as responsabilidades dos vários atores envolvidos no sistema." Sobre política de cópia de segurança: "Acatado."
Análise da equipe
Os apontamentos e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 27.1: Exigir na minuta do Edital e seus anexos como critério obrigatório a realização de testes regulares de restauração das cópias de segurança e a utilização de criptografia para todas as cópias, em trânsito e em repouso. Recomendação 27.2: Incluir na minuta do Edital e seus anexos a obrigatoriedade de a Operadora do Sistema elaborar e manter uma "Política de Cópias de Segurança" formal, a ser aprovada pelo Poder Concedente. A minuta do Edital deve especificar que esta política contemple, no mínimo: a) A adesão à regra 3-2-1; b) A obrigatoriedade da realização de testes periódicos e documentados de restauração; c) A exigência de criptografia forte para todas as cópias, em trânsito e em repouso; d) A definição clara do escopo, frequência e período de retenção das cópias de segurança.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 27.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Garantia de que o mecanismo mais crítico para a recuperação do sistema em caso de desastre seja, de fato, confiável, seguro e alinhado ao interesse público. Além da prevenção de vazamento de dados em massa.

Achado 28

Questão de Auditoria 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?

Achado 28
Ausência de definição dos requisitos de Criptografia, Autenticação e Logs de Acesso, mecanismos de segurança essenciais e obrigatórios para um serviço eficiente e confiável.
Condição
Os documentos editalícios são omissos quanto à exigência de requisitos técnicos mínimos e obrigatórios para mecanismos de segurança fundamentais, como criptografia, autenticação e gestão de logs de sistema, demonstrando falha no planejamento, o que contraria diretamente a Lei Federal nº 14.133/2021, em seus artigos 5º e 18 e a Lei nº 13.709/2018, em seus artigos 6º, incisos VII, VIII, X e o artigo 46, colocando em risco a segurança de toda a operação em clara afronta ao que estabelece a Lei Federal nº 8.987/1995, Art. 6º, § 1º. A obrigatoriedade de mecanismos de segurança como criptografia, autenticação e logs de sistema é um requisito fundamental para a proteção dos três pilares que sustentam um sistema de transporte público moderno: os dados dos usuários, a integridade financeira e a estabilidade operacional. A criptografia atua como a principal barreira contra o vazamento de informações sensíveis, protegendo tanto os dados pessoais dos passageiros, em conformidade com a LGPD, quanto os dados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiros das transações, prevenindo fraudes e perdas de receita. Por sua vez, a autenticação robusta garante que apenas pessoal autorizado possa acessar e alterar informações críticas, sendo um controle indispensável para prevenir manipulações de dados, desvios financeiros ou ataques que possam comprometer a própria operação do serviço de transporte. Os logs de sistema não são apenas registros técnicos, eles são a base para a rastreabilidade, a segurança e a responsabilização de toda a operação.

Após a análise dos documentos editalícios, constatou-se que as únicas referências a estes temas foram encontradas no ANEXO I, APÊNDICE III – APTS (fl. 4637, item iv, fl. 4638, item vii, fl. 4652, item xvii – autenticação e fl. 4637, item vii – criptografia), um documento de natureza meramente conceitual que apresenta um leque de tecnologias, mas não estabelece requisitos vinculantes.

A gravidade da omissão é corroborada pela Agepar, na sua primeira manifestação no Processo 20.331.668-2, aprovada pelo Conselho Diretor, conforme Ata de Reunião Extraordinária n.º 16/2023, que já havia apontado a ausência de criptografia na transmissão de dados, e pela própria análise que demonstra a criticidade desses controles para a operação, comprometendo a segurança preconizada na Lei Federal nº 8.987/1995, no Art. 6º, § 1º.

A ausência de requisitos obrigatórios para controles de segurança elementares é uma deficiência grave que torna a plataforma tecnológica da concessão inerentemente insegura.

É fundamental ressaltar que a omissão destes requisitos técnicos essenciais de segurança não representa um lapso isolado, mas sim um sintoma direto e previsível da falha de governança sistêmica apontada no Achado 25, contrariando, mais uma vez, o que estabelece o Art. 49 da Lei nº 13.709/2018 (LGPD). A mesma ausência de planejamento maduro que resultou em um arcabouço normativo fragmentado e contraditório, com múltiplas políticas e planos sobrepostos, também se manifesta no não detalhamento dos controles técnicos que dão eficácia a essas mesmas políticas, não atendendo ao que estabelece a Lei Federal nº 14.133/2021, em seus artigos 5º e 18 e a Lei nº 13.709/2018, em seus artigos 6º, incisos VII, VIII e X, assim como o artigo 46. Ambos os achados, portanto, compartilham a mesma causa raiz: uma concepção deficiente e reativa do modelo de segurança e tecnologia para a concessão, que falha em estabelecer tanto a estrutura de governança (o "quem manda") quanto os controles operacionais (o "como se protege").

Evidências

Anexo I, Apêndice III – APTS, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

CrITÉRIOS

Lei Federal nº 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º, Art. 18.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Art. 6º, VII, VIII e X e Arts. 46 e 49.

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito. Art. 49. Os sistemas utilizados para o tratamento de dados pessoais devem ser estruturados de forma a atender aos requisitos de segurança, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos nesta Lei e às demais normas regulamentares. Lei 13.460/2017 - Direitos do usuário dos serviços públicos: Art. 6º, IV. Art. 6º São direitos básicos do usuário: IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões – Art. 6º, § 1º. Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Norma Técnica Internacional: ISO/IEC 27002. ABNT NBR ISO/IEC 27002 - Segurança da informação, segurança cibernética e proteção à privacidade - Controles de segurança da informação Relatório ATRICON - GT Transportes/2022. Pág. 124 (2.6.5.4. Protocolos de Comunicação) - (...) As informações transmitidas devem ser suportadas por um protocolo de segurança, criptografia e algoritmos de segurança, provendo a confidencialidade e inviolabilidade dos dados. Caderno Técnico ANTP, Volume 1 - Bilhetagem Automática e Gestão nos Transportes Públicos/2003. Pág. 85 (Segurança) - Para qualquer que seja a tecnologia, a segurança é um item muito importante de um sistema de bilhetagem, dado o grande volume de dinheiro que deve ser controlado pelo mesmo. ... Nos sistemas maiores é, também, imprescindível o uso de chip's SAM (Security Access Module), guardiões de chaves criptográficas e procedimentos de segurança produzidos de forma controlada pelo proprietário do sistema, e instalados em todos os seus componentes sensíveis, para garantir que as transações se dêem de forma segura. Caderno Técnico ANTP, Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/2012. Pág. 85 (Segurança) - ... Todas as operações envolvidas nos sistemas de bilhetagem devem ocorrer de forma segura, através da utilização de processos de criptografia, de assinatura e reconhecimento da autenticidade das transações. Para isso têm sido utilizados sistemas de segurança baseados em módulos SAM (Security Access Modules) – chip SAM, que asseguram a inequívoca identificação mútua entre cartões inteligentes, validadores, terminais de venda e demais equipamentos utilizados pelo SBE para comunicações transacionais. Os chips SAM possibilitam a assinatura criptográfica com chaves diversificadas de todas as transações realizadas pelo sistema, através da autenticação mútua entre cartão e leitora. O SBE também deverá garantir a integridade e confidencialidade da informação durante cada fase de seu ciclo de vida (criação, uso, transmissão, guarda e descarte), o que é garantido com base em técnicas de criptografia. Pág. 127 (Tecnologia) - ... Segurança da informação: envolve os mecanismos de SLA, Criptografia, consistência e acuracidade e gestão que são fundamentais para a credibilidade e segurança operacional dos sistemas de informação ao usuário e transporte.
Possíveis efeitos
1 – Risco à confidencialidade: Sem criptografia obrigatória, dados pessoais e financeiros ficam expostos a vazamentos em massa, seja por interceptação de rede ou roubo de backups. 2 – Risco à integridade: Sem autenticação forte (MFA) e logs detalhados, o sistema fica vulnerável a acessos não autorizados que podem levar à manipulação de dados, fraudes financeiras e desvios de receita, com potencial prejuízo ao erário. 3 – Risco à disponibilidade: A ausência de controles adequados facilita ataques que podem paralisar a operação do serviço de transporte. 4 – Impossibilidade de auditoria e responsabilização: Sem logs seguros, torna-se impossível rastrear ações, investigar incidentes ou auditar a operação, criando um vácuo de responsabilização.
Comentários do gestor
Sobre criptografia de dados sensíveis: "Acatada em princípio a determinação para que a proteção de dados via criptografia seja um requisito explícito e obrigatório. Contudo, em linha com as boas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

práticas para contratos de concessão de longo prazo (20 anos), e considerando a rápida evolução tecnológica, ponderamos sobre a forma de inserir esta exigência no edital.

Há uma preocupação estratégica em não detalhar excessivamente quais tecnologias ou algoritmos específicos deverão ser utilizados. A fixação de um padrão tecnológico hoje poderia gerar uma defasagem e obsolescência contratual em um futuro próximo, amarrando a concessionária e o Poder Concedente a uma solução que pode se tornar vulnerável ou ineficiente com o passar dos anos.

Dessa forma a abordagem adotada para o ajuste do edital será a de transformar a determinação em um requisito de segurança, em vez de uma especificação técnica estática. A redação dos documentos editalícios, em especial do Apêndice III.I - SBE e do Apêndice III – APTS será revisada para estabelecer a obrigação de que os concorrentes apresentem em suas propostas solução tecnológica que atenda os seguintes requisitos mínimos:

1. Implementação de Criptografia Robusta: A solução deverá garantir, por meio de algoritmos fortes e padrões de mercado consolidados, a criptografia de ponta a ponta para todos os dados sensíveis (pessoais, financeiros e operacionais).

2. Proteção Abrangente: A exigência de criptografia se aplicará tanto aos dados em trânsito (durante a comunicação entre veículos, validadores, centrais de dados e sistemas de apoio) quanto aos dados em repouso (armazenados em bancos de dados, servidores e, crucialmente, em todas as mídias de backup).

3. Compromisso de Atualização Tecnológica: A proposta da licitante deverá incluir um plano de atualização tecnológica contínua, assegurando que as ferramentas de segurança se mantenham eficazes contra novas ameaças e vulnerabilidades que venham a surgir ao longo do período contratual. A responsabilidade pela manutenção da segurança e pela atualização dos mecanismos de proteção será integralmente da proponente.

Adicionalmente, para formalizar e padronizar os critérios de avaliação e fiscalização, será editado instrumento jurídico da AMEP que estabelecerá a Política de Segurança da Informação do STPP/RMC. Este normativo, referenciado no Anexo I e demais documentos pertinentes, servirá como o instrumento regulatório ao qual as propostas tecnológicas das concorrentes e a execução contratual das vencedoras deverão aderir.

Com esta abordagem, o ônus da especificação tecnológica será transferido às concorrentes – com expertise para tal – garantindo que o sistema se mantenha seguro e atualizado ao longo da concessão.”

Sobre autenticação de acesso: “Acatado, será estabelecido por instrumento jurídico da AMEP com termos específicos observados no Anexo I prevendo que o Fornecedor de Tecnologia do SBE apresente em sua proposta solução tecnológica apropriada, a ser validada pelo Poder Concedente, observando necessidades de atualização tecnológica e adoção de instrumentos de segurança adicionais, caso de superação e quebra de segurança das tecnologias inicialmente adotadas.”

Sobre registros de log: “Acatado em princípio; será estabelecido em instrumento jurídico da AMEP a PSI com atenção sobre esse tópico, porém, observa-se que a avaliação de desconformidades será objeto de auditoria de dados do sistema, observando os quatro princípios de segurança da informação e as melhores práticas da família ISO 27000 aplicáveis, prevendo que o fornecedor de tecnologia do SBE apresente em sua proposta de contratação solução tecnológica apropriada, a ser validada pelo Poder Concedente, observando necessidades de atualização tecnológica e adoção de instrumentos de segurança adicionais, caso de superação e quebra de segurança das tecnologias inicialmente adotadas.”

Análise da equipe

Os apontamentos e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos editalícios serão adequados.

No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.

Conclusão

Não sanado.

Providências

Recomendação 28.1: Incluir, de forma explícita e obrigatória na minuta do edital e seus anexos, requisitos técnicos mínimos para a implementação de mecanismos de criptografia para todos os dados sensíveis (pessoais, financeiros e operacionais), tanto em trânsito (durante a comunicação entre veículos, validadores e a central) quanto em repouso (nos bancos de dados e, crucialmente, nas mídias de backup), devendo ser utilizados algoritmos fortes e padrões de mercado consolidados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recomendação 28.2: Incluir, de forma explícita e obrigatória na minuta do edital e seus anexos, requisitos técnicos mínimos para a implementação de autenticação para todo e qualquer acesso administrativo e, preferencialmente, Autenticação Multifator (MFA) para acessos com privilégios elevados aos sistemas. Adicionalmente, deve prever mecanismos seguros para a autenticação mútua entre sistemas e dispositivos.

Recomendação 28.3: Incluir, de forma explícita e obrigatória na minuta do edital e seus anexos, requisitos técnicos mínimos para a implementação de registros de logs detalhados, centralizados e protegidos contra alteração, para todos os eventos significativos dos sistemas, indicando o devido tempo de guarda destas informações.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 28.1 a 28.3 em determinação.

Benefícios Esperados

Criação de um ambiente tecnológico seguro, resiliente e auditável, fundamentado em controles técnicos essenciais, assegurando a integridade da operação, a conformidade legal e a proteção do interesse público.

Achado 29

Questão de Auditoria 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?

Achado 29

Deficiência na especificação de controles antifraude e incoerência no planejamento da atividade de fiscalização.

Condição

A estratégia de detecção de fraudes prevista no ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, é insuficiente e contraditória, pois ao mesmo tempo em que se limita a uma abordagem reativa (biometria para gratuidades), omitindo a exigência de um módulo analítico proativo para outros riscos financeiros, o Poder Concedente atribui a si a tarefa de "verificar inconsistências" sem planejar os meios para executá-la. Essa concepção falha, em seu conjunto, viola o Princípio do Planejamento (Arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021), o dever de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Lei nº 8.987/1995) e o Princípio Constitucional da Eficiência, ao criar um ambiente de risco para a receita tarifária e para a própria capacidade de fiscalização da concessão.

Constatou-se que o edital adota uma abordagem limitada e reativa para a detecção de fraudes no sistema de bilhetagem eletrônica. Embora preveja corretamente o uso de biometria facial para coibir o uso indevido de gratuidades nos itens 6.1.vi⁷⁵ e 6.4.11⁷⁶ do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, a especificação técnica é omissa quanto à exigência de um módulo analítico proativo, capaz de identificar outros padrões de fraude de alto impacto financeiro baseados na análise contínua das transações. Deixaram de ser exigidos mecanismos essenciais, como a análise de transações excessivas ou geograficamente incompatíveis, o monitoramento de anomalias em pontos de recarga e, crucialmente, a auditoria de atividades de operadores com privilégios elevados para identificar fraudes internas, tarefas essenciais à atribuição de fiscalização delegado ao Poder Concedente pela Lei Federal 8.987/1995, em seu Art. 29, I.

Essa visão restrita, focada apenas na identidade do portador do cartão de isenção, expõe o sistema a perdas de receita significativas decorrentes de outros esquemas fraudulentos, comprometendo a integridade financeira da concessão e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tal vulnerabilidade representa uma afronta direta ao dever de prestação de um serviço adequado (Art. 6º,

⁷⁵ 6.1.vi O SBE deverá permitir integração tarifária e financeira, com sistema de reconhecimento facial nas isenções, conforme descrito no item 7.5.1

⁷⁶ 6.4.11 O sistema deverá contar com recursos de biometria facial para controle de acesso dos USUÁRIOS com direito à isenção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º da Lei nº 8.987/1995) e ao princípio da eficiência estabelecido pela Constituição Federal, uma vez que a omissão em exigir controles antifraude robustos é incompatível com a responsabilidade do Poder Concedente de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro, conforme estabelece a Lei de Concessões. Ademais, no modelo econômico-financeiro previsto no edital e seus anexos, em que o risco de demanda é todo do Poder Concedente, a eventual ocorrência de fraudes impacta diretamente no subsídio público.

A falha de planejamento se agrava com a análise do item 1.3.5.xiv¹¹ do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, onde o Poder Concedente atribui a si a obrigação de “verificar inconsistências” no uso do Cartão Isento. Ao fazer isso sem prever os meios para tal verificação — seja pela exigência de um módulo analítico a ser fornecido pela Operadora, seja pela previsão de uma estrutura própria — o Poder Concedente cria uma obrigação para si mesmo sem o devido planejamento dos recursos e ferramentas para cumpri-la. A questão não é qual caminho seria o melhor, mas sim a completa omissão de qualquer um deles nos documentos editalícios.

Portanto, essa insuficiente e contraditória estratégia de detecção de fraudes demonstra, mais uma vez, a fragilidade do planejamento no que tange à fiscalização da concessão, em clara violação ao princípio do planejamento estabelecido nos Arts. 5º e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Evidências

ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, mov. 127, do E-Protocolo nº 20.331.668-2. Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Crítérios

Lei Federal nº 8.987/1995 – Lei de Concessões: Art. 6º, § 1º e Art. 29, I.

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

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

Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente:

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

Lei Federal nº 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º, Art. 18.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022.

Pág. 143 (2.7.2.2. Tecnologia da Informação) - Em razão dos constantes avanços tecnológicos, é fundamental que a equipe técnica conte com uma estrutura adequada de tecnologia da informação, com um sistema de controle bem estruturado, e com extração de dados constantes para análise e fiscalização, observando as políticas em relação à segurança digital, que deverão estar bem definidas.

Pág. 166 (Recomendação 4.6.5.) - Implementar mecanismos eficazes e eficientes de identificação de fraudes com monitoramento de eventos significativos, com vistas a redução dos prejuízos causados, aumentando a eficiência e confiabilidade do sistema (item 2.6.5.5).

Pág. 167 (Recomendação 4.7.2.) - Exigir da concessionária o envio periódico de suas demonstrações financeiras ao Poder Concedente, bem como a realização anual de auditoria dessas demonstrações e do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, por empresa independente, com o objetivo de se avaliar a adequação, segurança e confiabilidade da base de dados e de seus controles internos, além de validar as informações prestadas pelos operadores do serviço, de acordo com o estabelecido no art. 30, caput, e art. 31, inciso V, da Lei nº 8.987/1995 (item 2.7.1).

Caderno Técnico ANTP, Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/Maio 2012.

Pág.102 (3.1 Planejamento, Programação e Gestão) - Conjunto de serviços que compreendem – por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exemplo: estabelecer o nível de capilaridade do sistema e extensão da rede, tipos de serviços, padrões de atendimento e de qualidade (indicadores), gerar ordens de serviço e executar fiscalização e gestão (monitoramento e controle) das operações de TP. Além de medidas contingenciais, visando adequar situações adversas aos padrões estabelecidos.
Possíveis efeitos
1 – Risco elevado de perda de receita tarifária: O sistema se torna vulnerável a diversos esquemas fraudulentos (uso comercial de cartões com benefício, uso de cartões clonados, fraudes internas) que não serão detectados, causando perdas financeiras contínuas. 2 - Comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro: A evasão de receita por fraude pode desequilibrar o contrato, levando a pleitos de aumento da tarifa para os usuários pagantes ou à necessidade de maiores subsídios públicos, resultando em prejuízo ao erário. 3 - Dificuldade de responsabilização: A ausência de mecanismos de detecção e de logs específicos para anomalias torna difícil identificar, provar e responsabilizar os fraudadores. 4 - Inexequibilidade da fiscalização pelo Poder Concedente: Ao assumir a tarefa de "verificar inconsistências" sem definir os meios, o Poder Concedente cria uma obrigação contratual para si mesmo que se torna inexequível, fragilizando sua própria capacidade de fiscalização e demonstrando uma contradição de planejamento.
Comentários do gestor
“Acatado em princípio, prevendo que o fornecedor de tecnologia do SBE apresente em sua proposta de contratação solução tecnológica apropriada, a ser validada pelo Poder Concedente, com módulo de detecção de fraudes, dicionário e treinamento quanto à estrutura de seu banco de dados e queries utilizadas no módulo de detecção. O Poder Concedente, em paralelo, adaptará as queries aplicadas atualmente para o novo banco de dados, além de desenvolver novas trilhas de auditoria.”
Análise da equipe
O apontamento e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos editalícios serão adequados. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 29.1: Definir e especificar claramente na minuta do edital e seus anexos, especialmente no Estudo Técnico Preliminar, os meios que serão utilizados para a detecção proativa de fraudes e a verificação de inconsistências, detalhando, de forma explícita e inequívoca, a solução a ser adotada, seja ela: a) a exigência de que a Operadora do Sistema forneça um Módulo Analítico de Detecção de Fraudes, com as regras de negócio, os relatórios e os alertas mínimos previamente especificados no edital; ou b) o detalhamento da estrutura própria que o Poder Concedente utilizará para realizar a análise, incluindo a obrigação da Operadora do Sistema em fornecer os meios de integração tecnológica para viabilizar tal fiscalização externa.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 29.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Garantir a implementação de controles proativos para a proteção da receita tarifária e assegurar que a fiscalização financeira da concessão seja tecnicamente viável desde o início do contrato.

Achado 30

Questão de Auditoria 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 30
Fragilidade e imprecisão sistêmica nas cláusulas de requisitos técnicos e de segurança.
Condição
Identificou-se em cláusulas técnicas e de segurança, constantes da minuta do edital e seus anexos, um padrão de fragilidade, manifestado por meio de ambiguidades, omissões e erros. Entre os problemas, destacam-se a imprecisão na abrangência da norma ISO 27001, a omissão crítica na cláusula de sigilo e um erro na especificação de uma norma de qualificação. Em seu conjunto, este cenário pode comprometer o julgamento objetivo do certame, afrontando os Arts. 5º e 11, II da Lei Federal nº 14.133/2021, e fragilizar a capacidade de fiscalização do Poder Concedente, em desacordo com o Art. 29, I da Lei Federal nº 8.987/1995. Em última análise, corre-se o risco de que a solução contratada não possua o nível de segurança e resiliência que um serviço público adequado exige, conforme estabelece o Art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987/1995. A análise dos documentos editalícios identificou um padrão de fragilidade na elaboração das cláusulas de requisitos técnicos e de segurança, manifestado por meio de imprecisões, omissões e erros materiais que comprometem a clareza das obrigações e a segurança do futuro contrato. Dentre os problemas, destacam-se: 1. Imprecisão na abrangência da norma ISO 27001 A minuta do Contrato, no item 10.1.1.ii⁷⁷ estabelece que os fornecedores devem fornecer, além do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), a prestação de serviços de Data Center, garantindo uma infraestrutura adequada para serviços de alta disponibilidade. Adicionalmente, o item 10.1.1.1.i⁷⁸ exige atestado comprovando Norma ISO 27001. Entretanto, observa-se que o texto da cláusula superior (item 10.1.1.1⁷⁹) faz referência apenas a "sistemas", o que pode gerar a interpretação equivocada de que a exigência de conformidade com a Norma ISO 27001 está restrita apenas aos sistemas em si. Contudo, considerando que o fornecedor do SBE também será responsável pelo ambiente tecnológico que hospedará tanto o sistema quanto todos os dados gerados e tratados pelo serviço de transporte, é imprescindível que a exigência de conformidade com a Norma ISO 27001 se estenda também a essa infraestrutura tecnológica, prevendo que os aspectos de segurança, estabelecidos pela ISO 27001, se estendam à totalidade dos sistemas e infraestrutura que suportam a operação. 2. Omissão crítica na cláusula de sigilo A cláusula que impõe o dever de sigilo à Operadora do Sistema restringe-se apenas aos dados "fornecidos pelo PODER CONCEDENTE" (item 1.3.3. xxiv⁸⁰ do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM), omitindo a proteção sobre a massa de dados muito mais sensível gerada pelos usuários (em afronta ao que estabelece a Lei Federal nº 13.709/2018 - LGPD, em seus artigos 6º, VII, VIII e 46) e pela operação. 3. Erro na especificação da norma de qualificação Constatou-se um erro de especificação no edital, onde o item 4.1.ii.a.2⁸¹ do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM exige a comprovação da norma ABNT NBR ISO/IEC 23001, um padrão de tecnologia multimídia sem qualquer pertinência com o objeto. Questionada pela equipe de fiscalização, a AMEP admitiu formalmente o equívoco, esclarecendo que a exigência correta deveria ser a norma ABNT NBR ISO 22301 (Gestão de Continuidade de Negócios). A ocorrência de imprecisões, omissões críticas e, sobretudo, de um erro de citação admitido demonstra uma fragilidade sistêmica na elaboração dos requisitos técnicos do edital, comprometendo

⁷⁷ 10.1.1.ii. No mínimo 03 (três) fornecedores, em regime de locação, para implantação (instalação e treinamento) do SBE, incluindo prestação de serviços de Data Center que compreende equipamentos e aplicativos de software, com infraestrutura adequada para serviços de alta disponibilidade, com grupo de geradores, *no-break*, ar-condicionado, segurança patrimonial, técnicos/*help desk* de plantão 24 (vinte e quatro) horas para operacionalização de serviços de armazenamento e acesso de dados; e

⁷⁸ 10.1.1.1.i Atestado comprovando Norma ISO 27001;

⁷⁹ 10.1.1. As propostas descritas no item "i" acima deverão considerar sistemas que apresentem atestados de capacidade técnica demonstrando:

⁸⁰ 1.3.3.xxiv Manter, por si, seus prepostos e contratados, irrestrita e total sigilo sobre quaisquer dados fornecidos pelo PODER CONCEDENTE.

⁸¹ 4.1.ii.a.2 As propostas deverão considerar Sistemas que apresentem atestados de capacidade técnica demonstrando:

2. A existência de Sistema de Gestão de Desastres e Recuperação para Continuidade dos Negócios do ambiente de tecnologia da informação do SBE, considerando situações realistas de falhas e crises que possam afetar o STPP, ou que seja certificado pela norma ABNT NBR ISO/IEC 23001;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o julgamento objetivo, a capacidade de o Poder Concedente fiscalizar o futuro contrato e, o mais importante, não garante que a solução tecnológica a ser contratada terá o nível de segurança, resiliência e conformidade que um serviço público essencial exige.

Evidências

Minuta Contratual, mov. 122, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
Anexo I, Apêndice III – APTS, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Critérios

Lei Federal nº 8.987/1995 – Lei de Concessões: Art. 6º, § 1º; Art.29, I.
Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.
§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.
Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente:
I – regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º; Art. 6º, XXIII, a), c) e d); Art. 11, II; Art. 18.
Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
d) requisitos da contratação;
Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Art. 6º, VII e VIII; e Art. 46.
Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:
VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Possíveis efeitos

1 - Insegurança jurídica: As ambiguidades abrem margem para questionamentos, impugnações e recursos, com potencial para atrasar ou anular o certame.
2 - Risco de contratação de solução inadequada: As lacunas e omissões (escopo da ISO 27001, cláusula de sigilo) podem permitir que a contratada entregue uma solução com um nível de segurança inferior ao pretendido pelo Poder Concedente.
3 - Dificuldade de fiscalização contratual: Cláusulas ambíguas são, por natureza, de difícil fiscalização e aplicação de sanções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comentários do gestor
Sobre cláusula 10.1.1.1 do edital: “Acatado em princípio. Frente à realidade de mercado referente à certificação da ISSO 27001, o item 10.1.1.1 do edital será alterado para que orientações aplicáveis da norma ABNT NBR ISO/IEC 27001 sirvam de referência para a totalidade dos sistemas e da infraestrutura de Data Center que suportam a operação, evitando, com isso, eventual restrição do edital.” Sobre cláusula 1.3.3.xxiv do Anexo do SBE: “Acatado em princípio, exceto informações sobre o serviço de transporte prestado ao cidadão, como a disponibilização (formato GTFS) para plataformas de geolocalização, bem como aplicativo do sistema de transporte, de forma a facilitar o acesso a informações de serviço público essencial.” Sobre referência equivocada de normativa: “Acatado”.
Análise da equipe
Os apontamentos e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor. Quanto à exceção proposta pelo Poder Concedente das informações sobre o serviço de transporte prestado ao cidadão, como a disponibilização (formato GTFS) para plataformas de geolocalização, esta equipe de fiscalização entende-a como correta e, portanto, retira-se o item “c) Dados operacionais da frota e do serviço; e” do encaminhamento. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 30.1: Revisar a cláusula 10.1.1.1 da minuta contratual, de modo a especificar, de forma inequívoca, que a exigência de conformidade com a norma ABNT NBR ISO/IEC 27001 deve abranger a totalidade dos sistemas e infraestrutura de Data Center que suportam a operação, e não apenas os sistemas isoladamente. Recomendação 30.2: Promover a revisão da cláusula de sigilo, constante no item 1.3.3. xxiv do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, aplicável à Operadora do Sistema e demais contratados, devendo a nova redação ampliar, de forma explícita e inequívoca, o escopo da obrigação de sigilo para abranger toda e qualquer informação ou dado produzido, coletado, processado ou armazenado no âmbito da execução do contrato, incluindo, mas não se limitando a: a) Dados pessoais de todos os usuários do sistema; b) Dados transacionais de bilhetagem; e c) Dados financeiros e de arrecadação do sistema. Recomendação 30.3: Corrigir a referência equivocada à norma ABNT NBR ISO/IEC 23001 no item 4.1.ii.a.2 do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 30.1 a 30.3 em determinação.
Benefícios Esperados
Estabelecer, de forma clara e juridicamente segura, a proteção completa de toda a infraestrutura e de todos os dados da concessão, mitigando os riscos de fraudes, vazamentos e inconformidades com a LGPD.

Achado 31

Questão de Auditoria 12: O Edital prevê a existência de políticas de segurança da informação e a implementação de mecanismos para assegurar a integridade dos dados e sistemas, a garantia de atualização tecnológica regular, a minimização da dependência tecnológica de fornecedores e a disponibilidade e qualidade dos serviços tecnológicos?

Achado 31
Ausência de requisitos de escalabilidade na solução tecnológica.
Condição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os documentos editalícios são omissos quanto à exigência de que a arquitetura da solução tecnológica seja escalável, o que representa uma falha de planejamento em afronta ao Art. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações). Ao não prever mecanismos contratuais que garantam essa capacidade de adaptação ao crescimento de longo prazo e a eventos atípicos, o edital compromete a modernidade e a continuidade do serviço, descumprindo o dever de prestar um "serviço adequado", conforme estabelece o Art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) e cria um risco de ineficiência econômica no longo prazo, em violação ao Princípio da Eficiência, previsto no Art. 37 da Constituição Federal.

Os documentos editalícios não preveem requisitos que garantam a escalabilidade da solução tecnológica. No contexto da concessão do STPP/RMC, escalabilidade é a capacidade da plataforma tecnológica de crescer e se adaptar de forma eficiente para lidar com o aumento da demanda, sem a necessidade de ser completamente substituída. De forma análoga, é a diferença entre projetar uma avenida que permite a fácil adição de novas pistas conforme o tráfego aumenta (um sistema escalável), versus construir uma rua estreita que exigiria sua demolição total para ser alargada no futuro (um sistema não escalável). Essa demanda crescente pode vir do aumento do número de passageiros, da adição de novas funcionalidades ou da necessidade de suportar picos de uso eventos atípicos e não planejados, como grandes eventos culturais e esportivos ou crises que alterem subitamente o padrão de deslocamento.

A concepção de um contrato de concessão de longa duração deve, obrigatoriamente, seguir as melhores práticas de governança e os preceitos legais que regem a Administração Pública, o que inclui o dever de planejar a sustentabilidade do serviço em seu ciclo de vida completo.

A omissão de tal requisito no edital representa um risco material e uma irregularidade por quatro razões fundamentais:

1. Comprometimento da sustentabilidade de longo prazo e violação ao princípio do planejamento:

Um sistema dimensionado apenas para a demanda atual é incompatível com a dinâmica de crescimento de uma região metropolitana. A ausência de uma arquitetura escalável, que possa absorver o crescimento de forma planejada, afronta diretamente a essência do princípio do Planejamento, estabelecido no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Essa omissão demonstra uma falha na fase preparatória do certame, que deveria ter considerado a evolução do serviço ao longo de todo o seu ciclo de vida, contrariando o que estabelece o Art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

2. Inviabilização da inovação e da manutenção da vantajosidade: Um sistema não escalável "congela" o serviço no tempo, tornando-se um obstáculo à inovação. Essa estagnação impede que a solução se mantenha como a proposta mais vantajosa, violando a essência da Lei nº 14.133/2021, que deve ser considerada ao longo de toda a vigência contratual.

3. Geração de ineficiência econômica e afronta ao princípio da eficiência: A exigência de uma arquitetura elástica conecta-se diretamente ao princípio Constitucional da Eficiência (Art. 37 da CF). Um sistema escalável otimiza os custos operacionais ao adequar o uso de recursos à demanda real, evitando o desperdício com infraestruturas superdimensionadas e ociosas. Ignorar essa possibilidade em um contrato de longo prazo, cujo ônus recai sobre a tarifa pública, representa uma falha direta no dever de zelar pela gestão eficiente e econômica dos recursos.

4. Fragilização da resiliência operacional e descumprimento da Lei de Concessões: A escalabilidade confere ao sistema a capacidade de suportar eventos atípicos e não planejados. Assegurar essa resiliência é um dever da Administração para garantir a prestação de um "serviço adequado", conforme define o Art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, que inclui entre suas características a continuidade. A ausência de planejamento para a resiliência em face de picos de demanda extraordinários representa, portanto, um descumprimento desta obrigação legal.

Diante do exposto, fica evidente que a omissão de requisitos de escalabilidade não é um mero detalhe técnico, mas uma falha de planejamento que afronta diretamente os princípios da Eficiência, do Planejamento e da busca pela proposta mais vantajosa, comprometendo a legalidade e a sustentabilidade de longo prazo da concessão. Para além da afronta legal, a situação apontada também não observou as melhores práticas abordadas pela ATRICON, no seu Relatório GT Transportes/2022 e aos Cadernos Técnicos da ANTP (Volume 1 - Bilhetagem Automática/2003 e Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/2012).

Evidências

Anexo I, Apêndice III – APTS, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Crerios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações: Art. 5º, Art. 18.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 37.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei de Concessões – Art. 6º, § 1º.

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

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

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022.

Pág. 118 (2.6.5. Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) - (...)) O funcionamento dos módulos de ITS envolve a cooperação e coexistência de diversos componentes (hardware e software), os quais, segundo Román et al. (2003), são providos por diferentes fornecedores. Assim, é recomendável que a arquitetura de ITS traga requisitos básicos como: abertura dos dados, melhoria da colaboração entre os atores, manutenção, escalabilidade dos sistemas e interoperabilidade.

Pág. 124 (2.6.5.4. Protocolos de Comunicação) - (...) Tanto a infraestrutura quanto os componentes de software devem possuir integração de modo a garantir alta disponibilidade, em regime 24 x 7 x 365, tolerância a falhas, redundância, autoescalabilidade, balanceamento de carga e monitoramento de pontos de falha do sistema. A integração dos equipamentos embarcados deve ser feita de modo a garantir que não exista risco de perda de informações e que mesmo em casos de pico de processamento não haja uma degradação generalizada na performance, devendo ser utilizados mecanismos de filas com processamento assíncrono, ou técnicas semelhantes.

Caderno Técnico ANTP - Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/2012.

Pág. 29 (Características de um Sistema de ITS Bem Projetado) - A seguir apresentamos as melhores práticas identificadas no que se refere à elaboração de projetos de sistemas de ITS:

... Escalabilidade significa que um sistema pode ser atualizado com êxito para lidar com maiores volumes de trabalho, operar em locais adicionais ou incorporar novas tarefas sem a necessidade de grandes alterações/modificações de software no sistema central e, portanto, sem requerer altos investimentos adicionais para acrescentar outros dispositivos.

Caderno Técnico ANTP - Volume 1 - Bilhetagem Automática/2003.

Pág. 84 (Escalabilidade) - (...) Assim como outras tecnologias (como a internet, por exemplo) abrem perspectivas de usos que não eram sequer imaginados em seus primórdios, também a tecnologia de cartões com chip, por suas características de capacidade e versatilidade, pode abrir perspectivas de usos além daqueles estritamente programados inicialmente. É certo que o projeto de um sistema pode, ou mesmo deve, se ater preferencialmente às funções ligadas ao transporte. No entanto, será prudente prever – ou, pelo menos, ter o cuidado de não impedir – que o cartão possa ter seu uso compartilhado com outras aplicações. Ou mesmo que se possa introduzir cartões no sistema que comportem múltiplas aplicações.

Possíveis efeitos

1 – Comprometimento da sustentabilidade e obsolescência prematura: O sistema poderá se tornar obsoleto e incapaz de absorver o crescimento natural da demanda, exigindo substituições completas e custosas não previstas no contrato.

2 – Inviabilização da inovação: O serviço poderá ficar "congelado no tempo", sendo incapaz de incorporar novas funcionalidades e tecnologias que melhorem a experiência do usuário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3 – Ineficiência econômica e prejuízo ao erário: A falta de uma arquitetura elástica impede a otimização de custos operacionais e pode levar a gastos vultosos no futuro, impactando a tarifa e o equilíbrio do contrato.
4 – Fragilização da resiliência operacional: O sistema poderá não ter capacidade de suportar picos de demanda em grandes eventos, arriscando a estabilidade e a continuidade do serviço.
Comentários do gestor
“Acatado em princípio. Além disso, será proposto no anexo 1 que nos períodos de revisão contratual da concessão o fornecedor de tecnologia do SBE apresente à Operadora do SBE e ao Poder Concedente propostas de inovações tecnológicas de equipamentos, aplicações, redes, comunicação e hardware a serem avaliadas em conjunto, inclusive, com a CELEPAR, procedimento este que não isenta a obrigatoriedade da manutenção da versão mais atualizada do software de bilhetagem ofertado pelo Fornecedor de Tecnologia, além dos demais equipamentos necessários para seu pleno funcionamento, com níveis de serviço adequados para a operação.”
Análise da equipe
O apontamento e seu respectivo encaminhamento constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos editalícios serão adequados. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 31.1: Incluir na minuta do edital e seus anexos cláusulas mandatórias que exijam que a arquitetura da solução tecnológica seja escalável, para suportar o crescimento de longo prazo, a incorporação de novas tecnologias e a resiliência em eventos de alta demanda.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 31.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Assegurar que a plataforma poderá se adaptar ao crescimento futuro da demanda e incorporar inovações sem a necessidade de substituições completas, traumáticas e onerosas, protegendo o equilíbrio financeiro da concessão, evitando a obsolescência prematura do sistema e garantindo a modernização contínua do serviço público.

Achado 32

Questão de Auditoria 13: O Poder Concedente estará munido de informações, ferramentas e pessoal técnico qualificados necessários para uma gestão eficaz e eficiente dos dados do STPP/RMC?

Achado 32
Inexistência de planejamento para utilização de Business Intelligence (BI) no STPP/RMC como ferramenta de apoio essencial na fiscalização e gestão do contrato de concessão.
Condição
O Estudo Técnico Preliminar – ETP anexo à minuta do Edital de licitação aborda o uso de Business Intelligence (BI) como instrumento para a otimização do serviço prestado no Sistema de Transporte Coletivo. No entanto, não foi identificado o adequado planejamento para implementação e operação de ferramentas de Business Intelligence (BI) pelo Poder Concedente, comprometendo sua capacidade de fiscalização e gestão independente e eficaz do contrato de concessão. Tais fatos, para além de esvaziarem a finalidade almejada pelo legislador ao dispor os Arts. 5º e 18, § 1º, X da Lei Federal n.º 14.133/2021, impõe restrições à execução adequada da fiscalização do contrato pela Amep, consoante determinado pelo artigo 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8.987/1995. As ferramentas de Business Intelligence (BI) representam um avanço significativo para a gestão eficiente do transporte público, permitindo coletar, integrar, analisar e visualizar grandes volumes de dados operacionais, financeiros e de atendimento ao usuário, transformando-os em informações estratégicas e acionáveis para gestores públicos e operadores do sistema. Ao integrar dados de diversas fontes (GPS, bilhetagem, reclamações, sensores de veículos, câmeras,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dados financeiros), essas ferramentas geram uma visão unificada e estratégica do sistema de transporte, eliminando a fragmentação de informações e promovendo decisões mais consistentes e fundamentadas, impulsionando a eficiência operacional, a melhoria da qualidade do serviço, a melhoria na capacidade de fiscalização, a transparência pública e a capacidade de inovação na gestão da mobilidade urbana.

O Poder Concedente, através do Estudo Técnico Preliminar (ETP), apresenta a intenção de adotar Business Intelligence (BI) como instrumento para a otimização do serviço prestado no Sistema de Transporte Coletivo. No item 1.9, Tabela 20⁸², ele declara que empregará BI para “buscar a máxima satisfação dos usuários” e no item 1.8.6.3.xviii⁸³, atribui-se a responsabilidade de “Promover, por meio do SBE, a geração de sistemas de inteligência de informação que visem ao melhor planejamento das viagens”. Essas passagens demonstram que o próprio Poder Concedente reconhece que decisões baseadas em dados são fundamentais para dar transparência ao serviço, equilibrar oferta e demanda, monitorar indicadores de pontualidade, regularidade e ocupação e, sobretudo, cumprir metas de qualidade contratuais.

Como a referência ao BI nos documentos editais se restringiu ao ETP, após questionamento da equipe de fiscalização sobre como utilizaria as ferramentas de BI para alcançar os objetivos estabelecidos, a AMEP demonstrou compreensão técnica adequada das funcionalidades necessárias, declarando que a plataforma deveria oferecer “suporte técnico e estratégico à gestão do STPP/RMC, por meio da coleta, consolidação, análise e visualização de dados operacionais, financeiros e de demanda”. No entanto, quando se passa dos objetivos declarados à estrutura efetivamente prevista, as lacunas tornam-se evidentes em dois planos complementares:

1. Inexistência de pessoal especializado

O item 1.10.2 do ETP, que dimensiona a força de trabalho necessária para fiscalização e gestão do contrato, não prevê profissionais especializados em ciência de dados, engenharia de dados, governança de dados ou visualização analítica. Quando questionada sobre essa ausência crítica, a AMEP limitou-se a informar que supriria a demanda mediante “treinamento e capacitação do pessoal existente no quadro funcional do Poder Concedente”, sem apresentar planos estruturados, programas específicos, cronogramas ou documentos formais que estabeleçam objetivos, metodologias e prazos para desenvolvimento dessas competências essenciais.

A ausência de quadro especializado expõe o Poder Concedente ao risco de dependência exclusiva dos relatórios fornecidos pelas concessionárias, comprometendo sua autonomia para auditar informações, detectar irregularidades ou desenvolver modelos de otimização da oferta de serviços, elementos fundamentais para o exercício eficaz da função regulatória.

2. Ambiente tecnológico indefinido

O segundo eixo de fragilidade é a infraestrutura de BI. A análise dos documentos editais revelou ausência completa de especificações técnicas para ferramentas e equipamentos de BI. Não há definição clara sobre responsabilidades pelo fornecimento da infraestrutura tecnológica necessária para o uso de BI que envolvem tecnologias para processamento, análise, visualização de informações e bancos de dados específicos para armazenamento estruturado de grandes volumes de dados.

Quando questionado sobre a existência de previsão para contratação de ferramentas voltadas ao armazenamento, processamento e análise de grande volume de dados, o órgão foi categórico ao afirmar que não há previsão no edital para a contratação de tais ferramentas. Ainda, da resposta fornecida, é possível verificar que a situação atual revela dependência da CELEPAR, por meio de contrato vigente que disponibiliza a infraestrutura de Business Intelligence utilizando apenas “uma cópia do banco de dados do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE)”, com previsão de manutenção dessa forma para o contrato futuro.

No entanto, existe projeto em andamento para privatização da CELEPAR, fato que, se consumado, tornaria inviável a assunção de que o contrato vigente suprirá as necessidades futuras do STPP/RMC, uma vez que a desestatização da CELEPAR pode encerrar o contrato atual ou alterar grandemente os custos. Além disso, os volumes de dados do SBE (validações minuto a minuto), de GPS (posições a cada poucos segundos) e de imagens de CFTV demandam armazenagem em nível

⁸² Controle e cobrança através dos indicadores de qualidade, pesquisas de satisfação com os usuários e uso do BI em busca de otimizações do serviço prestado.

⁸³ Promover, por meio do SBE, a geração de sistemas de inteligência de informação que visem o melhor planejamento das viagens do STPP para propiciar ao USUÁRIO mais flexibilidade, segurança, economia e rapidez de percursos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de terabytes, além de ferramentas de streaming e analytics em tempo real, o que deve ter um alto custo.

Em síntese, o ETP e as respostas da AMEP reconhecem que as ferramentas de Business Intelligence (BI) são essenciais para elevar a qualidade do transporte público. Contudo, em nenhum dos documentos licitatórios há definição e nem planejamento de equipe especializada e infraestrutura tecnológica capaz de converter os dados brutos do sistema em informação estratégica.

Essa falha afronta orientações técnicas já consolidadas. A Recomendação 4.7.3 do Relatório ATRICON GT Transportes/2022, por exemplo, preconiza “a contratação e a capacitação permanente de profissionais, bem como o aperfeiçoamento da estrutura de tecnologia da informação”. Na mesma linha, o Caderno Técnico de Referência – Gestão da Informação (BID e MDR/2021) ressalta que “é necessário capacitar a área técnica e organizacional, aprimorando as ferramentas de trabalho para a eficiência e eficácia da gestão”. No aspecto legal, o quadro constatado viola o Art. 18, §1º, X e os princípios de eficiência e planejamento previstos no Art. 5º, da Lei 14.133/2021, além do Art. 29, I da Lei 8.987/95.

Enquanto essas lacunas não forem sanadas, o objetivo de “buscar a máxima satisfação dos usuários” corre sério risco de não se concretizar, podendo comprometer a eficiência, transparência e controle social ao longo de toda a concessão.

Evidências

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, Item 1.8.6.3.xviii, folha 5267, mov. 150 e item 1.9, folha 5279, mov. 150, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Critérios

Lei Federal n.º 14.133/2021 - Lei de Licitações – Art. 5º; Art. 18, § 1º, X e Art. 104, III.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual.

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

III - fiscalizar sua execução.

Lei Federal n.º 8.987/1995: Art. 29, I.

Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente:

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

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022.

Recomendação 4.6.4 - Implantar banco integrador de dados repositório para armazenar conjuntos grandes e variados de dados brutos em formato nativo ou processados (Datalake), oriundos dos sistemas de bilhetagem, monitoramento e gestão operacional e outras fontes de dados internas e externas ao órgão regulador, com sistemas de inteligência de dados (inteligência artificial, aprendizado de máquina e inteligência de negócios) com conexões para sistemas corporativos, de planejamento e de gestão operacional em ambientes internos e externos, com vistas a aumentar a capacidade de integração interinstitucional e planejamento de médio e longo prazos (item 2.6.5.8).

Recomendação 4.6.7 - Implantar Subsistema de Inteligência, abrangendo a construção de uma infraestrutura integrada com outros sistemas, na forma de um Datawarehouse, com ferramentas de ETL para a construção de Datamarts e de um Datalake e LakeHouse, com ferramentas de Analytics para realização de análises operacionais, geoestatística, análises preditivas e o fornecimento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços externos públicos e monetizados, com vistas a ampliação da capacidade de análise, planejamento, fiscalização e tomada de decisão (item 2.6.5.5).

Recomendação 4.7.3 - Priorizar a alocação de recursos para a melhoria da estrutura da área de fiscalização do serviço de transporte coletivo, incluindo a contratação e a capacitação permanente de profissionais, bem como o aperfeiçoamento da estrutura de tecnologia da informação, atendendo ao disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei n.º 8.987/1995, e no art. 18, inciso III, da Lei n.º 12.587/2012 (item 2.7.2).

Caderno Técnico de Referência - Gestão da Informação - BID e MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/2021.

Pág. 27 (1.1 Por que realizar gestão da informação em mobilidade urbana) - ... os municípios necessitam de informações organizadas para auxiliá-los no planejamento, execução e avaliação das políticas públicas de mobilidade urbana, majoritariamente em vias terrestres e com enfoque em modos de transporte, serviços e infraestruturas. Torna-se também necessário capacitar a área técnica e organizacional, aprimorando as ferramentas de trabalho para a eficiência e eficácia da gestão. É com esse intuito que a gestão da informação exerce papel crucial, pois auxilia no entendimento da complexidade e da multiplicidade das diversas fontes de dados, informações e possibilidades de análise, trazendo oportunidades de avanços nos níveis operacional, tático e estratégico.

Pág. 30 (1.2 Abrangência da gestão da informação em mobilidade urbana) - ... O big data é caracterizado pela alta quantidade de dados, grande velocidade de produção e análise, variedade de fontes e tipos, complexidade e variabilidade – momento em que os pontos fora da curva começam a ter dados suficientes para serem analisados separadamente, como possíveis tendências. Nesse contexto, técnicas de análise de dados têm o papel fundamental de produzir evidências relevantes, de alta qualidade e em momentos oportunos, de forma a guiar decisões em políticas públicas e durante as etapas de desenho, implementação e avaliação.

Possíveis efeitos

- 1 – Tomada de decisão reativa, pois sem dados consolidados e equipe capacitada, ajustes de oferta e correções de rota tenderão a ocorrer por reclamação, não por análise preditiva.
- 2 – Fiscalização ineficiente, uma vez que a capacidade de avaliação de grande volume de dados pode não ser possível pela ausência de ferramentas adequadas para análises.
- 3 - Risco de custos adicionais caso o contrato com a CELEPAR seja encerrado, uma vez que será necessário contratar às pressas licenças, nuvem e equipe, elevando o ônus financeiro da concessão.

Comentários do gestor

“Acatado em princípio. Como é de conhecimento desta Corte, a AMEP está reestruturando seus quadros e considera a otimização para a adequada gestão dos contratos da licitação do transporte coletivo, proporcional às responsabilidades, cujo desenho deverá contemplar o ambiente tecnológico e sua operacionalização.”

Análise da equipe

O apontamento e seu respectivo encaminhamento constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados, em princípio, pelo gestor.
No entanto, como a referida reestruturação e atualização do ambiente tecnológico ainda serão realizadas, o achado não pode ser baixado.

Conclusão

Não sanado.

Providências

Recomendação 32.1: Definir o ambiente tecnológico necessário ao uso de Business Intelligence (BI) e capacitar o seu corpo técnico, de modo a estar apta a utilizar a ferramenta de BI.

Proposta de Encaminhamento

PHR – Processo de Homologação de Recomendações.

Benefícios Esperados

Capacitar o Poder Concedente para transformar o grande volume de dados brutos gerados pela concessão em inteligência estratégica, passando a ter uma tomada de decisão proativa, uma fiscalização mais eficiente e, conseqüentemente, mitigando o risco de custos adicionais.

Achado 33

Questão de Auditoria 13: O Poder Concedente estará munido de informações, ferramentas e pessoal técnico qualificado necessários para uma gestão eficaz e eficiente dos dados do STPP/RMC?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado 33
Imprecisão e contradições sistêmicas nas especificações técnicas dos sistemas de TI (APTS/SBE), comprometendo a definição do objeto a ser licitado.
Condição
As especificações técnicas para os sistemas de tecnologia da informação (TI) da concessão, constantes nos Apêndices III e III.I do Anexo I da minuta do Edital, são sistemicamente falhas, marcadas por contradições, ambiguidades terminológicas e indefinições de responsabilidade. Essa imprecisão não apenas impede a formulação de propostas comparáveis, violando o Art. 11, I, II, da Lei nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos), como também representa uma falha manifesta de planejamento, em afronta ao seu Art. 5º e Art. 18, II. De forma direta, a situação desrespeita o dever de corretamente descrever o objeto, exigido pela Lei de Licitações em seu Art. 6º, XXIII, a) e c) e pela Lei nº 8.987/1995 em seu Art. 18, II, além de violar frontalmente a capacidade de cumprir com o dever de fiscalização imposto à Administração Pública pelo Art. 104, III, da Lei nº 14.133/2021 e Art. 29, I, da Lei 8.987/1995. A análise dos documentos que regem as especificações técnicas da concessão revelou um conjunto de falhas que comprometem a clareza, a precisão e a coerência do objeto a ser contratado, violando pilares do processo licitatório e da administração pública. Ao aprofundar a leitura dos documentos editalícios, percebe-se, logo de início, que a arquitetura tecnológica prevista para o sistema que irá realizar o gerenciamento do serviço como um todo, usualmente nominado como Sistema Avançado de Transporte Público (APTS), não foi organizada de maneira coerente nem apresentada em um único referencial claro. Isso fica evidente quando o item 2.4⁸⁴ do ANEXO I – CADERNO DE ENCARGOS direciona o licitante a quatro apêndices distintos — o que, à primeira vista, parece satisfatório, pois cada anexo deveria tratar de uma parte do todo. Contudo, ao se examinar o conteúdo de cada documento, surgem sobreposições e contradições que tornam difícil compreender onde termina um sistema/subsistema e onde começa outro. Primeiramente, o documento que deveria servir como alicerce da arquitetura tecnológica, o ANEXO I, APÊNDICE III – APTS possui natureza meramente conceitual e descritiva. Em vez de prescrever requisitos obrigatórios, ele apresenta um leque de tecnologias, como múltiplas opções para cartões (item 2.2 - folha 4631), biometria (item 2.2 - folha 4635) e sistemas de monitoramento de frota (fls. 4639, 4640), e não estabelece as responsabilidades pela implementação entre o Poder Concedente, a Concessionária e a Operadora do SBE. Por sua natureza, tal documento não se qualifica como uma especificação técnica vinculante, mas sim como um insumo que deveria ter sido utilizado para fundamentar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) na fase de planejamento, não devendo constar no edital como requisito a ser atendido. Agravando a desorganização, a estrutura hierárquica proposta no ANEXO I, APÊNDICE III – APTS é invalidada por outro documento. O anexo do ATPS, no seu item 2.1⁸⁵ divide o ATPS em categorias

⁸⁴ 2.4. As especificações técnicas para a execução dos serviços objeto da CONCESSÃO contidas neste anexo devem considerar:

2.4.2. As definições técnicas do Sistema Avançado de Transporte Público (APTS, sigla inglesa para *advanced public transportation system*), com as correspondentes tecnologias de informação e de comunicação voltadas ao transporte público de passageiros, conforme disciplinado no APÊNDICE III – APTS;

2.4.3. As definições técnicas do SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA de TARIFAS e acessibilidade nos SERVIÇOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS, utilizados para controle numérico dos passageiros transportados, conforme disciplinado no APÊNDICE III.I - SBE;

2.4.4. As definições técnicas de acesso à rede sem fio e informação de seus dados pessoais, conforme disciplinado no APÊNDICE III.II – ESPECIFICAÇÕES BÁSICAS DE WIFI;

2.4.5. As definições técnicas dos veículos utilizados para a operação do serviço, conforme disciplinado no APÊNDICE IV - ESPECIFICAÇÕES DA FROTA;

⁸⁵ 2.1. Os subsistemas operacionais dividem-se de acordo com seu objetivo em 04 (quatro) categorias, as quais serão abordadas individualmente nesta seção: (i) SISTEMAS DE BILHETAGEM ELETRÔNICA (SBE); (ii)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

funcionais (OPERACIONAIS, SEGURANÇA e INFORMAÇÃO AO USUÁRIO) e, dentro do bloco OPERACIONAL, lista o Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) ao lado de Sistemas de Monitoramento e Rastreamento de Frota, Sistema de Comunicação entre Veículos e a Central de Controle Operacional e Telemetria. Em outras palavras, nessa visão o SBE é apenas uma peça — embora importantíssima — de um mosaico maior. A expectativa natural seria encontrar, nos demais apêndices, detalhamentos que preservem essa hierarquia. Não é o que acontece.

Uma das falhas se manifesta na contradição entre os anexos técnicos. O ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM ignora sua classificação como um simples subsistema OPERACIONAL e assume, na prática, um papel de "supersistema". Ele avança sobre as competências de outras categorias ao detalhar, por exemplo, a rastreabilidade da frota (do Sistema de Monitoramento) e o aplicativo do usuário (do Sistema de Informação ao Usuário). Essa inconsistência, que viola o princípio do Planejamento (Art. 5º da Lei nº 14.133/21), demonstra a ausência de uma arquitetura de sistemas clara e coerente para a concessão.

O ponto mais flagrante, no entanto, é a profunda confusão terminológica, que se manifesta em contradições evidentes e que, uma vez mais, evidencia uma falha no planejamento:

- O item 1.1.1.1⁸⁶ especifica que o Sistema de Bilhetagem (SBE) será composto de equipamentos dos seguintes sistemas integrados:

- Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE
- Sistema de Gestão de Frota por GPS – SGF
- Sistema de Informação de Transporte aos USUÁRIOS – SITU
- Sistema de Gestão de Segurança – SGS

A estrutura de sistemas apresentada chega à definição circular de que o "Sistema de Bilhetagem (SBE)" é composto, entre outros, pelo próprio "Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE";

- No item 2.3.2.2.5.1⁸⁷ do ANEXO IV – CÁLCULO TARIFÁRIO, os sistemas SBE e APTS são elencados como entes distintos, mas hierarquicamente equivalentes, e não com o primeiro sendo um subsistema do segundo, como define o próprio anexo conceitual (anexo do APTS). Além disso, neste item, uma outra sigla é introduzida: o ITS⁸⁸, que, sob certo aspecto, tem equivalência ao termo APTS.

- No início do ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, o item 1.2 trata das definições dos termos abordados no anexo, trazendo a definição do SBE, do SGF, do SITU e do SGS e, além desses, também do Sistema de Gestão da Bilhetagem Eletrônica (item 1.2.1.xx.). No entanto, no item 1.1.1.1, que especifica os sistemas que irão compor o SBE, o Sistema de Gestão da Bilhetagem Eletrônica não aparece como um dos componentes do SBE.

- No item 6.8⁸⁹ Sistemas de Processamento de Dados são especificados os sistemas/softwarees necessários ao funcionamento do SBE, que são:

- Sistema de Cadastro e Atendimento aos Usuários
- Sistema Central de Processamento
- Sistema de Controle Financeiro

Sistemas de Monitoramento e Rastreamento de Frota; (iii) Sistema de Comunicação entre o Ônibus e a Central de Controle Operacional (CCO); e (iv) Telemetria.

⁸⁶ 1.1.1.1 O SBE do STPP/RMC será composto do conjunto de equipamentos dos seguintes sistemas integrados:

⁸⁷ 2.3.2.2.5.1. SBE, APTS e Wi-Fi

Este item engloba, além da locação dos equipamentos e serviços relacionados à Sistemas de Bilhetagem e ITS, APTS e Wi-fi, também as despesas com a operacionalização da bilhetagem pela entidade formada pelas Concessionárias, tais como: infraestrutura, pessoal, lojas físicas e demais.

⁸⁸ ITS é um termo extremamente amplo, um "guarda-chuva" que abrange toda e qualquer aplicação de tecnologias de computação, eletrônica e comunicação aos sistemas de transporte terrestre em geral (não apenas o transporte público). Todo sistema APTS é, por definição, um sistema ITS. No entanto, nem todo sistema ITS é um APTS, pois pode ser voltado para veículos particulares (pedágios, controle de tráfego) ou para logística de cargas, por exemplo. O APTS pega os princípios e tecnologias dos ITS e os aplica *exclusivamente* para melhorar a qualidade e a eficiência do transporte público de passageiros.

⁸⁹ 6.8 Sistemas de processamento de dados

6.8.1 Os sistemas compreendem os *softwares* necessários ao funcionamento do SBE. Será disponibilizado acesso ao PODER CONCEDENTE para consulta e emissão de relatórios de todos os Sistemas mencionados a seguir:

6.8.1.1 Sistema de Cadastro e Atendimento aos **USUÁRIOS**

6.8.1.2 Sistema Central de Processamento

6.8.1.3 Sistema de Controle Financeiro

6.8.1.4 Sistema de Distribuição e Comercialização

6.8.1.5 Sistema de Garagem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Sistema de Distribuição e Comercialização
- Sistema de Garagem

Do elencado acima, constata-se primeiramente a ausência de uma definição única para designar o sistema central do STPP/RMC, que ora é denominado APTS, ora SBE. Em segundo lugar, não há uma definição coesa dos subsistemas que o integram, nem uma estrutura hierárquica que especifique a subordinação e a interação entre os diferentes módulos/sistemas/subsistemas.

Essa desordem foi confirmada pela incapacidade do Poder Concedente de prestar esclarecimentos conclusivos. Ao ser questionada sobre a confusão entre APTS e SBE, a resposta da AMEP foi evasiva, limitando-se a afirmar que "Tal sistema e suas subdivisões foram trazidas pela consultora FEPESE, em seu produto 3 e acatadas pelo Poder Concedente", aparentemente, sem ter sido realizada qualquer crítica técnica própria.

Adicionalmente, ressalta-se que a necessidade de "Conferir e padronizar terminologias e definições adotadas (em todos os documentos licitatórios), a fim de não ocasionar entendimentos dúbios, especialmente no que se refere a APTS e SBE" já havia sido objeto de determinação pela AGEPAR, assim como a recomendação para "Rever a configuração do Sistema Avançado de Transporte Público – APTS, uma vez que dentro do APTS existem subsistemas operacionais, tais como o Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), Sistema de Monitoramento e Rastreamento de Frota, Sistema de Comunicação entre Veículos e o CCO, e também subsistemas de segurança como Botão Silencioso de Emergência e Câmeras Embarcadas, além dos subsistemas de informação aos usuários como o Sistema de Itinerário Eletrônico, Painéis de Mensagens Variáveis, Sistema de Sonorização Ambiente, Mobilidade como um Serviço (MaaS), os quais são tratados como elementos únicos. Todavia, Anexo 4.3.1 – SBE, os elementos apresentados nos outros subsistemas estão relacionados todos neste único subsistema, o que gera um conflito de definições anteriormente apresentadas." Ambas, presentes na primeira manifestação da AGEPAR no Processo 20.331.668-2, aprovada pelo Conselho Diretor, conforme Ata de Reunião Extraordinária n.º 16/2023.

Por fim, a imprecisão e as contradições encontradas nas especificações técnicas do edital geram, como consequência direta, um comprometimento crítico da capacidade do Poder Concedente de exercer sua prerrogativa e seu dever de fiscalizar a execução do contrato. Sem um objeto claro, com requisitos técnicos unívocos e com responsabilidades bem definidas, o fiscal do contrato fica desprovido dos parâmetros objetivos necessários para aferir o desempenho da futura concessão. Tal situação viola frontalmente o dever de fiscalização imposto à Administração Pública pelo Art. 104 da Lei nº 14.133/2021 e Art. 29 da Lei 8.987/1995, que não é uma mera faculdade, mas uma obrigação legal.

Dessa forma, constata-se que o conjunto de especificações para os sistemas de TI é contraditório e incompleto, resultando em um objeto contratual mal definido que impede a formulação de propostas adequadas e, de forma igualmente grave, pode inviabilizar a futura fiscalização do contrato, uma vez que situações contraditórias acarretam ausência de parâmetros claros para aferir o cumprimento das obrigações.

Evidências

Anexo I - Caderno de Encargos. Item 2.4, folhas 4042 e 4043, mov. 123, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Anexo I, Apêndice III – APTS, folhas 4625 a 4647, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem, folhas 4648 a 4699, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Anexo I, Apêndice III.II – Especificações Básicas para Disponibilização de Wifi, folhas 4700 a 4705, mov. 128, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Voto do Conselho Diretor da AGEPAR – Reunião Extraordinária n.º 16/2023, folhas 1130 e 1138, mov. 37, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Critérios

Lei 8.987/1995: Art. 3º; Art. 18, II; Art. 23, VII; Art. 29, I.

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo Poder Concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 18 O edital de licitação será elaborado pelo Poder Concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

Art. 29. Incumbe ao Poder Concedente:

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

Lei 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Art. 5º, Art. 6º, XXIII, a) e c); Art. 11, I e II; Art. 18, II; e Art. 104, III.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

III - fiscalizar sua execução;

Caderno Técnico de Referência - Gestão da Informação - BID e MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/2021.

Pág. 26 (c) O papel da gestão da informação em mobilidade urbana) - ... a necessidade da coleta dos mais variados dados e a sua rápida centralização e processamento passam a ser premissas de qualquer gestão de trânsito e transporte.

Pág. 44 (2.2 Nível tático) - ... De forma a melhor estruturar a informação, é preciso ter clareza sobre quais são as informações necessárias para a implementação das políticas desejadas relacionadas à mobilidade urbana, consideradas as diversas fases de desenvolvimento. A questão refere-se aos objetivos e metas definidos no nível estratégico da mobilidade urbana.

Pág. 62 (3 .1 Tipos de informações que podem ser coletados) - ... Para novos contratos de concessão, a forma de compartilhamento de dados deve ser prevista em edital. O poder público deve priorizar um conjunto de informações operacionais (tanto de oferta como de demanda), que os operadores devem fornecer digitalmente em formatos que permitam seu processamento e análise, incluindo especificações relativas à periodicidade (quais informações requerem dados por mês, por semana, diários ou horário) e em nível de desagregação (por linha, por área, por hora).

Pág. 71 (3 .3 Partes interessadas) - ... Um aspecto que deve ser realçado mais uma vez é a partilha de informação entre todos esses agentes. Esse é um aspecto sensível que cria, por exemplo, a necessidade de se estabelecer contratos com obrigação de prestação de informação entre operadores e autoridades, assegurando a preservação do valor dessa mesma informação.

Pág. 88 (5.2 Uso de dados) - ... A implementação da gestão da informação em mobilidade urbana consiste também em determinar quais dados serão usados em relatórios, como e quais suas finalidades. Os relatórios devem ser pensados para os níveis estratégico, tático e operacional, e todos os objetivos, metas e ações definidos anteriormente devem estar relacionados a pelo menos um relatório ou previsão de como serão avaliados.

Possíveis efeitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1 – Comprometimento da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa - A imprecisão e a ambiguidade do objeto licitado têm um efeito direto e imediato sobre a legalidade e a eficiência do certame. Quando as especificações técnicas não são claras, os licitantes não conseguem dimensionar com segurança os custos e os esforços necessários para cumprir o contrato;
2 – Elevado risco de conflitos e inexecução contratual - As falhas apontadas criam um cenário de extrema insegurança jurídica para a execução do futuro contrato. A ausência de uma definição clara de responsabilidades e de uma especificação técnica precisa pode se tornar um roteiro para disputas futuras;
3 – Falha na fiscalização do contrato - A imprecisão do objeto contratual cria uma barreira intransponível para uma fiscalização eficaz;
4 – Prejuízo ao erário e entrega de um serviço deficiente à população - Este é o efeito final e mais danoso, pois impacta diretamente o cidadão e o dinheiro público.
Comentários do gestor
Sobre a arquitetura de TI única: “Acatado. Ao anexo I será adicionada cláusula de exigência para a proposta dos Fornecedores de Tecnologia com vista à (sic) apresentar: arquitetura de tecnologia da informação (TI) única e coesa, uma hierarquia clara entre o sistema principal APTS e todos os seus subsistemas, módulos e componentes.” Sobre a revisão dos documentos: “Acatado.”
Análise da equipe
Em relação à providência sobre a definição da arquitetura de tecnologia da informação no edital e seus anexos, o poder concedente alega que irá adicionar cláusula fazendo tal exigência aos licitantes, porém, a providência é clara no sentido de que compete ao Poder Concedente a definição dessa arquitetura, assim como os ajustes de nomenclatura em todos os documentos editalícios, conforme detalhadamente explicado na condição do presente Achado.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 33.1: Definir e documentar no edital e seus anexos uma arquitetura de tecnologia da informação (TI) única e coesa, estabelecendo uma hierarquia clara entre o sistema principal (seja ele denominado APTS ou outro termo padronizado) e todos os seus subsistemas, módulos e componentes. Recomendação 33.2: Revisar todos os documentos da licitação para unificar a terminologia utilizada, de modo que o sistema principal e seus componentes tenham a mesma denominação em todos os anexos, incluindo os de cálculo tarifário e caderno de encargos. Recomendação 33.3: Definir no edital e todos os seus anexos as especificações técnicas precisas e obrigatórias dos sistemas e infraestrutura tecnológica, de modo que o objeto do contrato seja claro e não dê margem a múltiplas interpretações, adequando o ANEXO I – APÊNDICE III – ATPS.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 33.1 a 33.3 em determinação.
Benefícios Esperados
Elaboração de um edital com clareza técnica e segurança jurídica quanto ao aspecto de tecnologia da informação, garantindo assim, uma competição isonômica entre os licitantes e um futuro contrato com obrigações inequívocas, o que é fundamental para viabilizar uma gestão e uma fiscalização eficazes por parte do Poder Concedente.

Achado 34

Questão de Auditoria 14: O Edital prevê a disponibilização de forma ampla e irrestrita, respeitando as imposições da LGPD, dos dados e informações acerca do transporte público aos usuários e demais interessados, assim como a disponibilização de um canal de atendimento aos usuários do STPP, cumprindo inclusive com o que determina o Estatuto da Pessoa com Deficiência?

Achado 34
A minuta do Edital e seus anexos não contém cláusulas que estabeleçam a obrigatoriedade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disponibilização adequada de informações operacionais aos usuários.

Condição

A minuta do edital e seus anexos não contém cláusulas que determinem a obrigatoriedade de, nos terminais e pontos de parada, disponibilizar aos usuários informações atualizadas sobre itinerários, horários, tarifas e integrações. Essa omissão contraria o artigo 14, inciso III, da Lei 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana). Do mesmo modo, não há dispositivo que imponha às categorias de veículo COMUM, ARTICULADO PADRÃO e MICRO ESPECIAL a exibição, no interior dos veículos, de dados do respectivo itinerário, descumprindo o artigo 6º, inciso VI, da Lei 13.460/2017 (Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos) e os artigos 9º, inciso V; 46 §1º; e 48 §1º da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Um dos problemas identificados na análise dos documentos editalícios refere-se à ausência de cláusulas que estabeleçam a obrigatoriedade de disponibilização de informações aos usuários nos terminais e pontos de parada sobre o funcionamento do serviço de transporte público.

Esta situação ganha contornos mais críticos quando analisada sob a perspectiva legal. A Lei nº 12.587/2012 (Lei Nacional de Mobilidade Urbana) estabelece expressamente em seu artigo 14, inciso III, que é direito do usuário ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais. Paralelamente, a Lei nº 13.460/2017 (Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos) determina, em seu artigo 6º, inciso VI, que constitui direito básico do usuário a obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço.

A AMEP, quando questionada sobre esta lacuna, respondeu que as informações nos terminais e pontos de parada serão disponibilizadas conforme o item 4 - Subsistemas de informação aos usuários⁹⁰ do Anexo I, Apêndice III – APTS⁹¹. Embora o ANEXO I, APÊNDICE III – APTS, caracterize detalhadamente o Sistema de Informações aos Usuários e estabeleça que as informações sobre o trajeto dos veículos devem ser disponibilizadas nos terminais e pontos de parada por meio de equipamentos específicos, entende-se que o caráter deste anexo é apenas referencial e não vinculante, uma vez que ele apresenta apenas a conceituação e estruturação de um APTS, não estabelecendo responsabilidades de implementação a nenhuma das partes envolvidas na concessão. Quando questionada sobre o responsável por disponibilizar estas informações nesses locais, a AMEP reconheceu a necessidade de "ajuste textual" para incluir a responsabilidade para a Operadora do SBE, demonstrando assim, ciência da deficiência apontada.

A análise ainda revelou uma disparidade na disponibilização de informações no interior dos veículos conforme a categoria operacional. Enquanto os veículos das categorias EXPRESSO (Articulado e Biarticulado) e MULTIMODAL (Articulado e Semipadron) contarão com painéis internos capazes de apresentar mensagens de texto e áudio aos usuários embarcados, as categorias COMUM, ARTICULADO PADRÃO e MICRO ESPECIAL não possuirão tais equipamentos. Quando questionada pela equipe de fiscalização, esta diferenciação foi justificada pela AMEP com base no argumento de que os veículos das categorias COMUM, ARTICULADO PADRÃO e MICRO ESPECIAL operam em linhas que não realizam conexões em estações tubos, diferentemente dos veículos das categorias EXPRESSO e MULTIMODAL. Em complemento, a AMEP explicou que, no modelo atual do sistema metropolitano e em outros modelos de referência, os veículos COMUM e ARTICULADOS, por atenderem linhas "paradoras" com grande número de paradas, tradicionalmente não possuem anunciadores de áudio nem painéis de informações internas.

Apesar da justificativa dada, esta diferenciação resulta em níveis distintos de informação disponibilizada aos usuários, criando uma prestação de serviço heterogênea dentro do mesmo sistema de transporte público, onde usuários de diferentes linhas terão acesso a diferentes níveis de informação durante suas viagens.

Além disso, a ausência dessas informações em determinadas categorias de veículos viola diretamente a legislação vigente. Primeiramente, contraria o artigo 6º, inciso VI, da Lei nº 13.460/2017 (Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos), que assegura aos usuários o direito de obter informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço. Adicionalmente, desrespeita o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), cujo artigo 9º, inciso V, estabelece o direito ao acesso à informação e à disponibilização de recursos de comunicação acessíveis, e os artigos 46 e 48 determinam especificamente que os veículos devem dispor de sistemas de comunicação acessível com informações sobre todos os pontos do itinerário.

⁹⁰ Fls. 4642 a 4646, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

⁹¹ Fls. 4625 a 4647, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Evidências
ANEXO I, APÊNDICE III – APTS, Item 4. SUBSISTEMAS DE INFORMAÇÃO AOS USUÁRIOS, folhas 4642 a 4646, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2. ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM do E-Protocolo n.º 20.331.668-2, folhas 4648 a 4699, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2. ANEXO I, APÊNDICE IV – ESPECIFICAÇÕES DA FROTA, Itens 25, 44.9 e 44.10, folhas 4734 a 4736, 4761 a 4762, mov. 129, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2. ANEXO I, APÊNDICE IV.I – MANUAL DE IDENTIDADE VISUAL E DE PLANTAS, folhas 4840 a 4850, mov. 130, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2. Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.
Crítérios
Lei 12.587/2012 - Lei Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 14, III Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995: III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e Lei 13.460/2017 - Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos: Art. 6º, VI Art. 6º São direitos básicos do usuário: VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre: (...) Lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência – Art. 9º, V; Art. 46, §1º; Art. 48, §1º Art. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de: V - acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis; Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso. §1º Para fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, em todas as jurisdições, consideram-se como integrantes desses serviços os veículos, os terminais, as estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação do serviço. Art. 48. Os veículos de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, as instalações, as estações, os portos e os terminais em operação no País devem ser acessíveis, de forma a garantir o seu uso por todas as pessoas. § 1º Os veículos e as estruturas de que trata o caput deste artigo devem dispor de sistema de comunicação acessível que disponibilize informações sobre todos os pontos do itinerário. Relatório ATRICON - GT Transportes/2022 Pág. 122 (2.6.5.3. Tecnologia Embarcada) - ... Deve ser proporcionado aos usuários do transporte acesso a informações sobre os serviços, tanto dentro como fora dos ônibus, através de um Sistema de Informações ao Usuário, seja através de equipamentos fixos (PMVs) seja por celulares ou outros instrumentos de navegação pela internet. Pág. 131 (2.6.5.11. Informação ao Usuário) - A informação ao usuário é um elemento fundamental da arquitetura de ITS ao disponibilizar a previsão confiável do horário de partida das viagens, itinerário e tempo da viagem. Caderno Técnico ANTP, Volume 8 - Sistemas Inteligentes de Transporte/2012 Pág. 124 (Informação ao Usuário) - ... Adicionalmente, o componente de contingência e exceção operacional deve usar como ferramenta principal a informação ao usuário, como ferramenta de mitigação, reordenamento operacional e gestão de crises, eventos e emergências. Os mecanismos mais comuns têm sido as estruturas fixas embarcadas (displays) e no terreno (totens tipo bandeira, telões e displays de terminais e PMVs). Adicionalmente vislumbra-se o incremento de mecanismos onde a interface de informação pertence ao usuário, como mensagens por rádio em frequência pública, por sistemas móveis celulares (mensagens e acesso web) e de comunicação móvel a curta distância (bluetooth). Os sistemas móveis têm seu uso notadamente relevante no processo de seleção de viagem pré-embarque. Pág. 125 (Canais) - Os principais canais para implementação de sistemas de informação ao usuário são: ... • infraestrutura de visualização fixa, no terreno ou embarcada; • sistemas de áudio;
Possíveis efeitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 1 - Desigualdade no tratamento entre usuários de diferentes linhas, criando uma experiência de uso diferenciada entre usuários, o que afronta os princípios da universalidade e da equidade, que são basilares na prestação de um serviço público essencial.
- 2 - Redução na transparência do serviço e fragilização do controle social - a omissão impede que o cidadão exerça seu papel de fiscal da qualidade do serviço. Sem informações claras e acessíveis sobre os horários e itinerários planejados, o usuário não tem como avaliar objetivamente se a concessionária está cumprindo suas obrigações de regularidade e pontualidade.
- 3 - Prejuízo ao acesso à informação por parte de usuários - A ausência de informações claras sobre itinerários e horários, especialmente no interior dos veículos, cria barreiras diretas para a utilização autônoma do transporte por pessoas com deficiência (visual, auditiva, intelectual), idosos, turistas e novos usuários. O serviço falha em seu dever de ser universal e inclusivo, conforme determina o Estatuto da Pessoa com Deficiência, perpetuando a exclusão de cidadãos que dependem de previsibilidade e clareza para se locomover com segurança.

Comentários do gestor

Sobre as responsabilidades da disponibilização de informações: "Acatado. Será aperfeiçoado e especificadas as responsabilidades."

Sobre a disponibilização de informações operacionais aos usuários: "Acatado em princípio. Para todo o sistema haverá aplicativo com todas as informações disponíveis, sem prejuízo da comunicação aos tomadores do serviço público. Nos veículos que atendem estações, serviço semelhante a de metrô e, portanto, com menos paradas e essas claramente identificadas, a manutenção do modelo implantado em Curitiba em 1991 utilizado até hoje.

Apesar da louvável preocupação da Eg. Corte de Contas com a presença e a linguagem de certas informações aos usuários do transporte público coletivo no interior dos veículos, fundamentando-se no artigo 6º, inciso VI, da Lei nº 13.460/2017 e nos artigos 9º, inciso V; 46, §1º; e 48, §1º, da Lei 13.146/2015, não há, neste momento, viabilidade técnica/operacional de tal exigência tidas como obrigatórias, posto ser de notório conhecimento que o itinerário de linhas urbanas pode sofrer inúmeras interferências externas, a exemplo, obras viárias, acidentes, condições climáticas, potencializado quando em questão estão linhas metropolitanas, em que as extensões são maiores e, além disso, conforme escala a ser cumprida, o mesmo veículo das categorias Comum, Articulado Padrão e Micro Especial podem no mesmo dia atender mais de um itinerário inviabilizado totalmente a sinalização interna do modelo aqui pretendido. Destaca-se que tal situação não restringe informações aos usuários, como modelos praticados nos maiores sistemas. O documento será aperfeiçoado com mais detalhes e especificações."

Análise da equipe

Em relação à definição da responsabilidade de disponibilizar as informações nos terminais e pontos de parada o poder concedente acata e afirma que serão especificadas as responsabilidades, porém, a impropriedade apontada não pode ser baixada sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.

Em relação à obrigatoriedade de disponibilização de informações operacionais acessíveis aos usuários na parte interna dos ônibus, o Poder Concedente apresentou dois argumentos relevantes. Primeiro, alegou ser técnica e operacionalmente inviável devido a constantes alterações de itinerário e ao fato de um mesmo veículo poder atender a múltiplas linhas no mesmo dia. Em segundo lugar, informou que todos os usuários terão acesso às informações operacionais através do aplicativo a ser disponibilizado com a nova concessão.

Acolhendo as justificativas de ordem operacional apresentadas, esta equipe de fiscalização opina pela conversão da Determinação em Recomendação. A conversão tem o intuito de permitir que o gestor, no exercício de sua competência, avalie e estructure uma solução técnica e financeiramente equilibrada para o problema. Contudo, ressalta-se a expectativa de que tal solução para a informação acessível aos usuários no interior dos veículos seja efetivamente incorporada à versão final do edital.

Conclusão

Não sanado.

Providências

Recomendação 34.1: Definir com clareza e objetividade na minuta do edital e seus anexos de quem são as responsabilidades da disponibilização de informações operacionais aos usuários nos terminais e pontos de parada.

Recomendação 34.2: Definir expressamente, na minuta do edital e seus anexos, a obrigatoriedade de disponibilização de informações operacionais aos usuários na parte interna dos ônibus, inclusive para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as categorias COMUM, ARTICULADO PADRÃO e MICRO ESPECIAL, que atendam aos requisitos de acessibilidade.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão da recomendação 34.1 em determinação.
Benefícios Esperados
Melhorar a transparência e o acesso à informação por parte de usuários, contribuindo para fomentar o controle social do serviço prestado.

Achado 35

Questão de Auditoria 14: O Edital prevê a disponibilização de forma ampla e irrestrita, respeitando as imposições da LGPD, dos dados e informações acerca do transporte público aos usuários e demais interessados, assim como a disponibilização de um canal de atendimento aos usuários do STPP, cumprindo inclusive com o que determina o Estatuto da Pessoa com Deficiência?

Achado 35
O Edital não contempla integralmente os requisitos de acessibilidade exigidos pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência.
Condição
Na minuta do Edital e seus anexos foram constatadas violações ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/2015), uma vez que não foram especificadas como as informações serão divulgadas em formatos acessíveis para pessoas com deficiências visuais ou auditivas nos terminais e pontos de parada e, relativamente aos veículos, as categorias COMUM, ARTICULADO PADRÃO e MICRO ESPECIAL não contarão com sistemas de áudio e painéis visuais, contrariando artigos 9º, inciso V; 46, §1º; e 48, §1º. Ademais, no ambiente digital, identifica-se omissão quanto à implementação de recursos de acessibilidade em aplicativos e portais, descumprindo o artigo 63 da referida lei e as normas técnicas WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) e ABNT NBR 17060:2022. Por fim, para a Central de Atendimento e as Ouvidorias das concessionárias, não foram expressamente estabelecidas regras de atendimento, conforme as exigências do artigo 9º, inciso V da Lei Federal Lei 13.146/2015, e do artigo 5º, incisos I, IV e V da Lei Federal 13.460/2017. A análise sob a ótica do Estatuto da Pessoa com Deficiência revelou múltiplas falhas que podem comprometer significativamente o direito de acesso à informação das pessoas com deficiência. Primeiramente, a análise evidenciou que o edital não estabelece de forma explícita a obrigatoriedade de cumprimento da Lei Federal 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos. Embora esta obrigação possa ser considerada implícita através da cláusula 13.1.vii⁹² da minuta contratual, que estabelece o respeito aos direitos dos usuários previstos em legislações específicas, a ausência de referência expressa compromete a aplicação adequada dos dispositivos legais específicos. Esta omissão é particularmente problemática em relação aos artigos 5º, inciso I, IV, V e 6º I, VI da Lei Federal nº 13.460/2017, que estabelecem respectivamente os deveres dos órgãos e entidades, e os direitos básicos dos usuários. Quanto à cláusula 13.1.vii da minuta contratual, uma observação importante deve ser feita: a Operadora do SBE não está incluída nesta cláusula, o que cria uma lacuna significativa, não somente na aplicação das normas de acessibilidade, mas no que tange às demais legislações envolvidas no respeito aos direitos dos usuários do serviço de transporte público. Embora, após questionamento da equipe de fiscalização, a AMEP tenha informado que realizou ajustes no documento, no sentido de incluir a Operadora do SBE nesta cláusula, a falta de clareza sobre quais ajustes foram implementados mantém a incerteza sobre a adequada cobertura normativa para garantir o pleno cumprimento da legislação de proteção às pessoas com deficiência em todos os canais de atendimento previstos na concessão. Apesar da obrigação implícita de respeitar os direitos dos usuários estabelecidos em legislações

⁹² 13.1.vii. Ter os direitos estabelecidos em legislações específicas respeitados pelos Órgão Gestor, pela CONCESSIONÁRIA e demais USUÁRIOS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

específicas, presente na cláusula 13.1.vii da minuta contratual, a ausência de especificações claras pode comprometer o cumprimento do artigo 9º da Lei nº 13.146/2015, que assegura o acesso a informações e à comunicação acessíveis, incluindo sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ou propiciados ao público.

Como já apontado no Achado 34, no contexto dos terminais, pontos de parada e veículos, nenhum documento editalício especifica como as informações operacionais sobre o serviço de transporte público serão divulgadas em formatos acessíveis, seja através de áudio ou texto, para atender pessoas com deficiências visuais ou auditivas. Esta omissão representa uma violação direta às determinações legais presentes nos artigos 9º, inciso V, 46, §1º e 48, §1º da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), comprometendo o acesso fundamental à informação para uma parcela da população.

No âmbito digital, a situação é ainda mais preocupante. Apesar da existência de regulamentações técnicas específicas, como as Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo da Web - WCAG (Web Content Accessibility Guidelines)⁹³ e a Norma ABNT NBR 17060:2022⁹⁴, que estabelecem critérios para acessibilidade em aplicativos e portais digitais, nenhuma exigência foi incorporada nos documentos editalícios quanto à implementação de recursos de acessibilidade digital. Esta omissão é particularmente grave considerando que o próprio Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 63, determina que páginas da internet mantidas por empresas com sede ou representação comercial no país devem observar critérios de acessibilidade adotados internacionalmente.

Quanto à Central de Atendimento e Ouvidorias das concessionárias, a falta de referência explícita à legislação também compromete a observância do artigo 9º da Lei Federal 13.146/2015, que estabelecem diretrizes para o atendimento prioritário aos usuários com deficiência, e do artigo 7º da Lei 13.460/2017, que estabelece diretrizes para o atendimento aos usuários, incluindo a definição de procedimentos e prazos para resolução das demandas.

Evidências

Minuta Contratual – cláusula 13.1.vii – folha 3981, mov. 122, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
ANEXO I, APÊNDICE III – APTS, Item 4. SUBSISTEMAS DE INFORMAÇÃO AOS USUÁRIOS, folhas 4625 a 4647, mov. 126, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
ANEXO I, APÊNDICE IV – ESPECIFICAÇÕES DA FROTA, folhas 4706 a 4770, mov. 129, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
ANEXO I, APÊNDICE IV.I – MANUAL DE IDENTIDADE VISUAL E DE PLANTAS, folhas 4771 a 4850, mov. 130, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.
Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Crítérios

Lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência: Art. 4º, §1º, Art. 9º, V, Art. 46, §1º, §2º, Art. 48, §1º, Art. 63
Art. 4º Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.
§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas.
Art. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:
II - atendimento em todas as instituições e serviços de atendimento ao público;
III - disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas;
V - acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis;
VII - tramitação processual e procedimentos judiciais e administrativos em que for parte ou interessada, em todos os atos e diligências.
Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso.

⁹³ WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) - define diretrizes internacionais que estabelecem padrões para tornar conteúdos web mais acessíveis a pessoas com deficiência

⁹⁴ Norma ABNT NBR 17060:2022 - norma brasileira que estabelece requisitos e recomendações técnicas para garantir a acessibilidade em aplicativos de dispositivos móveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§1º Para fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, em todas as jurisdições, consideram-se como integrantes desses serviços os veículos, os terminais, as estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação do serviço.

§2º São sujeitas ao cumprimento das disposições desta Lei, sempre que houver interação com a matéria nela regulada, a outorga, a concessão, a permissão, a autorização, a renovação ou a habilitação de linhas e de serviços de transporte coletivo.

Art. 48. Os veículos de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, as instalações, as estações, os portos e os terminais em operação no País devem ser acessíveis, de forma a garantir o seu uso por todas as pessoas.

§ 1º Os veículos e as estruturas de que trata o caput deste artigo devem dispor de sistema de comunicação acessível que disponibilize informações sobre todos os pontos do itinerário.

Art. 63. É obrigatória a acessibilidade nos sítios da internet mantidos por empresas com sede ou representação comercial no País ou por órgãos de governo, para uso da pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, conforme as melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente.

Lei 13.460/2017 - Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos: Art. 5º, I, IV e V; Art. 6º I e VI e Art. 7º

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários;

IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;

V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação;

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;

VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre:

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.

§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I - serviços oferecidos;

II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;

III - principais etapas para processamento do serviço;

IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V - forma de prestação do serviço; e

VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

§ 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos:

I - prioridades de atendimento;

II - previsão de tempo de espera para atendimento;

III - mecanismos de comunicação com os usuários;

IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e

V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

Lei 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Art 5º

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

WCAG - Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo da Web (Web Content Accessibility Guidelines) - mantida pelo World Wide Web Consortium - W3C - define diretrizes internacionais que estabelecem padrões para tornar conteúdos web mais acessíveis a pessoas com deficiência, abrangendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

princípios de percepção, operabilidade, compreensão e robustez, visando garantir acesso equitativo à informação e aos serviços digitais. Norma Técnica Internacional: ABNT NBR 17060:2022 - norma brasileira que estabelece requisitos e recomendações técnicas para garantir a acessibilidade em aplicativos de dispositivos móveis, abrangendo aspectos de percepção, compreensão, interação, mídia e codificação, visando assegurar que pessoas com diferentes tipos de deficiência (visual, auditiva, motora, cognitiva) e demais usuários tenham acesso, navegação e uso dos aplicativos de forma autônoma, segura e igualitária.
Possíveis efeitos
Prejuízo ao acesso à informação por parte de usuários - A ausência de informações acessíveis, cria barreiras diretas para a utilização autônoma do transporte por pessoas com deficiência (visual, auditiva, intelectual), idosos, turistas e novos usuários. O serviço falha em seu dever de ser universal e inclusivo, conforme determina o Estatuto da Pessoa com Deficiência, perpetuando a exclusão de cidadãos que dependem de previsibilidade e clareza para se locomover com segurança.
Comentários do gestor
Sobre definição de obrigatoriedades: "Acatado, com as devidas adequações que garantam a acessibilidade em consonância com a realidade estrutural das cidades. O Documento será melhor descrito com as devidas competências." Sobre incluir a Operadora do SBE na cláusula 13.1.vii da minuta contratual: "Acatado."
Análise da equipe
Os apontamentos e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos editalícios serão adequados. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 35.1: Definir expressamente na minuta do edital e seus anexos a obrigatoriedade de atendimento às exigências específicas de acessibilidade para todos os veículos, terminais, pontos de parada, plataformas digitais, ouvidorias e central de atendimento que integrarão o STPP/RMC. Recomendação 35.2: Incluir a Operadora do SBE na cláusula 13.1.vii da minuta contratual.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 35.1 e 35.2 em determinação.
Benefícios Esperados
Proporcionar acesso à informação por todos os usuários, possibilitando que pessoas com deficiência (visual, auditiva, intelectual), idosos, turistas e novos usuários possam utilizar o serviço de forma autônoma.

Achado 36

Questão de Auditoria 14: O Edital prevê a disponibilização de forma ampla e irrestrita, respeitando as imposições da LGPD, dos dados e informações acerca do transporte público aos usuários e demais interessados, assim como a disponibilização de um canal de atendimento aos usuários do STPP, cumprindo inclusive com o que determina o Estatuto da Pessoa com Deficiência?

Achado 36
Os dados de GPS, que indicam a localização dos veículos em tempo real, não estão previstos para acesso público, em formato de dados abertos.
Condição
Na minuta do Edital e seus anexos, constatou-se que os dados de GPS, que indicam a posição dos veículos em tempo real, não estarão disponibilizados em formato de dados abertos, para domínio público, contrariando os princípios estabelecidos na Política Nacional de Dados Abertos, instituída pelo Decreto 8.777/2016 e o artigo 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011). A disponibilização de informações operacionais em formato de dados abertos (Open Data),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estruturados e acessíveis a terceiros, permite que:

- Aplicativos de terceiros (mobilidade urbana, acessibilidade, turismo, controle social, etc.) integrem-se ao sistema de transporte;
- A população tenha acesso a informações em tempo real;
- Haja inovação e desenvolvimento de soluções tecnológicas baseadas em dados públicos, gerando valor à sociedade.

Após a análise dos documentos editais, constatou-se que a disponibilização de informações em formato de dados abertos apresenta um cenário de atendimento parcial, o que compromete os princípios da transparência pública e da inovação tecnológica.

Enquanto os dados GTFS (General Transit Feed Specification), que trazem as informações sobre as linhas atendidas pelo transporte público, serão disponibilizados para acesso de domínio público, conforme estabelecido no item 8.2.2.iii⁹⁵ do ANEXO I, APÊNDICE III.I, para os dados de GPS, que indicam a posição dos veículos em tempo real, não foi encontrado nenhum dispositivo que determine a sua abertura para domínio público, permanecendo com acesso restrito ao Poder Concedente.

A ausência de disponibilização, em formato de dados abertos e com acesso público irrestrito, das informações de GPS dos ônibus em tempo real acarreta uma série de consequências que comprometem tanto a transparência da gestão pública quanto a eficiência da prestação do serviço de transporte coletivo. Primeiramente, essa omissão fere os princípios da transparência e do interesse público previsto na Lei Federal nº 14.133/2021 (artigo 5º) e na Lei Federal nº 13.460/2017 (artigo 4º), uma vez que impede que os usuários, órgãos de controle, pesquisadores e a sociedade civil acompanhem, de forma independente, o desempenho do sistema de transporte — como a regularidade das linhas, pontualidade e localização dos veículos.

Além disso, a restrição de acesso a esses dados dificulta o exercício do controle social e a atuação de auditorias externas, limitando a verificação de falhas operacionais e o monitoramento da qualidade dos serviços prestados. Do ponto de vista do usuário, a não disponibilização dos dados compromete o planejamento de viagens e o acesso à informação, especialmente para públicos vulneráveis, como pessoas com deficiência e idosos, contrariando os dispositivos da Lei Federal nº 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência (artigo 9º, V) e da Lei Federal nº 12.587/2012 - Lei de Mobilidade Urbana (artigo 4º, III), que garantem o direito a informações claras e acessíveis.

No campo da inovação, a não abertura desses dados impede o desenvolvimento de soluções tecnológicas por terceiros, como aplicativos, painéis informativos e assistentes virtuais, que poderiam aprimorar a experiência do usuário. Também compromete a adoção de práticas modernas de gestão pública orientada por dados, como o uso de ferramentas de Business Intelligence e georreferenciamento para análise e planejamento da mobilidade. Além disso, a omissão também contraria a Política Nacional de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016), que recomenda a publicação ativa de dados públicos essenciais em formatos acessíveis, interoperáveis e reutilizáveis e o artigo 8º da Lei Federal 12.527/2011- Lei de Acesso à Informação. Por fim, desalinha-se dos conceitos modernos de Governo Digital (eGov) e Cidade Inteligente (Smart City), que preconizam a abertura de dados públicos como ferramenta de transparência, inovação e desenvolvimento social.

Enfim, a restrição destes dados limita o potencial de criação de soluções tecnológicas que poderiam complementar e enriquecer a experiência dos usuários do transporte público, além de reduzir as possibilidades de controle social sobre a qualidade e eficiência dos serviços prestados.

Quando questionado sobre esta limitação, a AMEP forneceu uma resposta ambígua, indicando apenas que os dados estarão "disponíveis para acesso no site do Poder Concedente", sem definir claramente se este acesso será público ou restrito, e ainda confundindo dados de GPS com dados GTFS em sua explanação.

Evidências

ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, folhas 4671, 4672 e 4695, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Crítérios

Lei 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Art. 5º

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da

⁹⁵ 8.2.2.iii. A OPERADORA DO SBE deverá disponibilizar dados das linhas em arquivo GTFS (*General Transit Feed Specification*) em versão atualizada mensalmente ao PODER CONCEDENTE em seu sítio eletrônico com acesso para domínio público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Lei 13.460/2017 - Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos: Art. 4º

Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação: Art. 8º

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência: Art. 9º, V

Art. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

V - acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis;

Lei 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 4º, III

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

Decreto Federal 8.777/2016 – Política Nacional de Dados Abertos: Art. 1º, I, III, V e IX

Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada.

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022

Pág. 130 (2.6.5.10. Integração Gestão/Controle de Tráfego) - O sistema deverá possuir arquitetura com soluções integradas com sistemas externos, sistemas de transporte metropolitano (Metrô, Trem, BRT), Sistemas Informativos de Trânsito, SAMU, Polícia Militar, Guarda Civil Metropolitana, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, além da comunicação com os usuários do transporte através das Redes Sociais e do Sistema de Informação ao Usuário. A integração com outros sistemas deve ser feita a partir de Application Program Interfaces (API) ou Web Services, incluindo a disponibilização gratuita para desenvolvedores de aplicativos o acesso livre a todos os dados cadastrais e traçados de linhas de ônibus no padrão General Transit Feed Specification – (GTFS) – com atualização diária.

Caderno Técnico de Referência - Gestão da Informação - BID e Ministério do Desenvolvimento Regional e Urbano

Pág. 99 (6.1 - Dados abertos) - ... Existem algumas vantagens de se optar pelo formato de API para tais casos. É possível preservar o funcionamento de um sistema interno ao mesmo tempo em que se fornece acesso amplo aos usuários, gerando mais eficiência no compartilhamento interno de dados entre órgãos da administração para subsidiar a tomada de decisão e o monitoramento. O formato também permite automatizar as atualizações de dados, desonerando a equipe técnica que atende às demandas customizadas. Finalmente, a ferramenta permite a abertura de dados públicos com flexibilidade e autonomia ao usuário, mantendo sua segurança, possibilita o fornecimento de dados desagregados e estimula parcerias internas e externas em busca de soluções inovadoras.

Pág. 100 (6.1 - Dados abertos) - ... A abertura de dados e a oferta de informações para a sociedade abrem uma possibilidade de desenvolvimento de soluções por parte de um ecossistema de fornecedores e prestadores de serviços. Esse ecossistema, por sua vez, poderá desenvolver uma série de funcionalidades e utilidades para o setor de transportes, e ainda competir entre si, de modo que as melhores soluções deverão, então, se sobressair (modelo de mercado “winner takes all”). A monetização dessas soluções permite que os custos de desenvolvimento e operação sejam significativamente menores, com ganhos compreensivos de eficiência e eficácia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mapeamento do Uso e Abertura de Dados para a Gestão do Transporte Público Coletivo nos Municípios Brasileiros - ACESSO CIDADES/2022

Pág. 34 (Publicação de Dados) - A disponibilização de dados públicos traz uma série de vantagens para a sociedade civil, atores privados, pesquisadores e para o próprio poder público. Ao publicar e dar acesso aos dados e informações que estão sob responsabilidade do gestor do sistema de transporte público coletivo, facilita-se o controle social, aperfeiçoa-se a prática cidadã, possibilita-se a elaboração de estudos e pesquisas benéficas à população e que podem servir de referência para o desenvolvimento de políticas públicas, permite-se o desenvolvimento de tecnologia e inovação, entre outros.

Carta Brasileira para Cidades Inteligentes: OBJETIVO ESTRATÉGICO 3: 3.5; 3.5.1; e 3.5.2

Objetivo Estratégico 3 - Estabelecer sistemas de governança de dados e de tecnologias, com transparência, segurança e privacidade

3.5. Políticas de dados abertos

Implementar políticas de dados abertos em todos os níveis de governo. Usar experiências e recursos já disponíveis e em operação, tais como: Portal Brasileiro de Dados Abertos, Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Usar as políticas de dados abertos para cumprir o princípio da transparência na administração pública e a Lei de Acesso à Informação (LAI). Usar os modelos e recomendações produzidos pela Parceria para Governo Aberto (OGP - Open Government Partnership).

3.5.1. Registros administrativos

Coletar, sistematizar, digitalizar, georreferenciar (inserir localização geográfica) e disponibilizar dados e informações gerados ao executar políticas públicas e ao prestar serviços públicos, em todos os níveis de governo. Tratar e anonimizar dados sensíveis para possibilitar sua abertura. Todas as etapas devem cumprir as políticas de dados abertos e os padrões de interoperabilidade (capacidade de sistemas trabalharem em conjunto para a troca eficaz de informações) existentes para o nível de governo que executa as ações. Também devem respeitar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI). Os dados e informações devem ser disponibilizados em linguagem inclusiva.

3.5.2. Dados geoespaciais

Fortalecer a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) como plataforma que facilita o intercâmbio de dados geoespaciais (dados espaciais com localização geográfica). Estabelecer a Política Nacional de Geoinformação (PNGeo) e consolidar um vocabulário uniforme e específico em sistemas de informação geográfica urbana.

Possíveis efeitos

1 - Redução do alcance da informação ao usuário: mesmo que a futura concessionária ofereça um aplicativo próprio, a não disponibilização dos dados em formato aberto impede que as informações sobre o serviço cheguem aos usuários através das plataformas que eles já utilizam e confiam no seu dia a dia (como Google Maps, Moovit, Cittybici, etc.). O resultado é um alcance menor para o passageiro, que perde a oportunidade de comparar rotas, modais e obter a melhor informação consolidada em sua plataforma de preferência, degradando a experiência do usuário.

2 - Comprometimento da transparência da gestão pública e a efetividade do controle social: dados operacionais abertos são uma ferramenta poderosa para a transparência e a fiscalização. A sua ausência impede que a sociedade civil, jornalistas e pesquisadores realizem análises independentes sobre a real performance do sistema (pontualidade, cumprimento de viagens, cobertura das linhas). Esse controle social, baseado em dados brutos e imparciais, é um complemento fundamental à fiscalização oficial do Poder Concedente, e sua ausência torna a operação mais opaca e menos sujeita à prestação de contas perante a população.

3 - Obstáculo à inovação e à melhoria dos serviços de mobilidade urbana: dados abertos de transporte em tempo real são a matéria-prima para que desenvolvedores, startups, universidades e grandes empresas de tecnologia (como Google e Moovit) criem aplicativos e serviços úteis para os cidadãos. Ao manter os dados "fechados", o Poder Concedente impede o surgimento de um ecossistema digital que poderia oferecer soluções de mobilidade mais eficientes, aplicativos com funcionalidades específicas para diferentes públicos (como pessoas com deficiência) e a integração do transporte público com outros modais, retardando a evolução do conceito de Mobilidade como Serviço (MaaS).

Comentários do gestor

"Acatado, em vez de exigir apenas a disponibilização de dados brutos de GPS, o edital será ajustado para requerer que o Operador em conjunto com o Fornecedor de Tecnologia forneçam um feed de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dados no padrão GTFS estático e GTFS Realtime (GTFS-RT). O GTFS é o padrão universal para divulgação de dados de transporte público e possui dois tipos: GTFS estático inclui informações fixas como rotas, horários programados, localização de paradas. GTFS-RT é uma extensão do padrão, projetado especificamente para fornecer informações dinâmicas sobre a operação. É composto por três tipos de feeds de dados, sendo o terceiro essencial para atender o proposto: • Atualizações de viagem: atrasos, cancelamentos e alterações de trajeto. • Alertas de serviço: estação transferida; eventos não planejados que afetam a estação, o trajeto ou toda a rede. • Posição de veículos: informações sobre os veículos, incluindo localização e o nível de congestionamento. Dessa forma, a exigência será mais completa, pois, ao solicitar o GTFSRT, estaremos implicitamente exigindo os dados de GPS, mas de forma estruturada e contextualizada.”
Análise da equipe
O apontamento e seu respectivo encaminhamento constantes no presente Achado de Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos editais serão adequados. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 36.1: Incluir na minuta do edital e seus anexos a obrigatoriedade de disponibilização dos dados de GPS, em tempo real, em formato aberto e de domínio público.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações.
Benefícios Esperados
Aumento do alcance da informação ao usuário, promovendo mais transparência da gestão pública, a efetividade do controle social e a inovação nos serviços de mobilidade urbana.

Achado 37

Questão de Auditoria 14: O Edital prevê a disponibilização de forma ampla e irrestrita, respeitando as imposições da LGPD, dos dados e informações acerca do transporte público aos usuários e demais interessados, assim como a disponibilização de um canal de atendimento aos usuários do STPP, cumprindo inclusive com o que determina o Estatuto da Pessoa com Deficiência?

Achado 37
Ausência de requisitos técnicos mínimos para a implantação e operação da Central de Atendimento ao Usuário e das Ouvidorias, bem como de integração entre os diferentes níveis de atendimento ao usuário.
Condição
A minuta do edital e seus anexos não estabelecem os requisitos técnicos mínimos que deverão ser observados na implantação e operação de Ouvidoria e de Central de Atendimento ao Usuário. Tal omissão contraria diretamente dispositivos da Lei nº 8.987/1995 (Art. 3º, Art. 6º, § 1º, Art. 18, incisos I, II, Art. 23, incisos I, II, III e Art. 29, inciso I), bem como da Lei nº 14.133/2021 (Art. 5º, Art. 6º, inciso XXIII, alíneas a) e c), Art. 11, incisos I, II, Art. 18, inciso II, § 1º, inciso III, IV, Art. 89, § 2º e Art. 92, inciso I). Ademais, a ausência de integração entre os canais de ouvidorias e a central de atendimento e a proposta inadequada de "relatórios mensais" como solução contrariam o que estabelece a Lei Federal 13.460/2017 (Art. 5º, incisos VI, XIII e Art. 12). A análise do edital revelou uma lacuna significativa na definição de requisitos técnicos tanto para a implantação das ouvidorias pelas concessionárias, determinada pela Lei 12.587/2012 (Art. 15, II) e Lei 13.460/2017 (Art. 10), quanto para a Central de Atendimento ao Usuário (Lei 13.460/2017, Art.12), cuja responsabilidade é atribuída à Operadora do Sistema de Bilhetagem Eletrônica. Embora os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

documentos editalícios estabeleçam, de forma genérica, a obrigatoriedade desses canais nos itens 11.1.xiii⁹⁶, 47.3.2.i e ii⁹⁷ da minuta contratual (Ouvidoria) e 1.3.3.ii⁹⁸, 4.1.ii.a.3⁹⁹ e 11.2¹⁰⁰ do Anexo I, Apêndice III.I – Sistema de Bilhetagem (Central de Atendimento), não foram definidos critérios técnicos claros, mensuráveis e auditáveis que assegurem qualidade, efetividade, acessibilidade e resolatividade desses serviços.

Esta omissão contraria dispositivos da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões) em seu Art. 18, I, II, Art. 23, I, II, III, Art. 29, I e a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) no seu Art. 6º, XXII, a) e c), Art. 11, I, II, Art. 18, II, § 1º, III, IV, Art. 89, § 2º e Art. 92, I. A ausência de especificações sobre estrutura mínima, canais obrigatórios, procedimentos operacionais, prazos de resposta e indicadores de desempenho compromete diretamente o cumprimento dos Arts. 10, I, II e 21, IV da Lei 12.587/2012, do Art. 18 da Lei 14.133/2021, e dos Arts. 18 e 23 da Lei 8.987/1995, que estabelecem diretrizes para a correta especificação e avaliação dos serviços públicos.

No caso específico da Central de Atendimento, a ausência de parâmetros técnicos pode configurar violação ao Art. 6º, X do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que assegura a adequada, eficaz e segura prestação dos serviços públicos. Esta carência pode resultar em atendimento deficiente, ineficaz e pouco acessível, impactando negativamente a experiência dos usuários e comprometendo a eficiência operacional do sistema de transporte e bilhetagem eletrônica. Além disso, prejudica a seleção da proposta mais vantajosa, afronta os princípios da isonomia, julgamento objetivo, eficiência, legalidade e vinculação ao instrumento convocatório, além de dificultar o adequado exercício da fiscalização pelo Poder Concedente.

Sob a ótica do controle e da fiscalização, a ausência de parâmetros objetivos e indicadores de desempenho limita severamente a capacidade do Poder Concedente de avaliar, monitorar e exigir o adequado cumprimento das obrigações contratuais relativas aos serviços de atendimento ao usuário e ouvidoria, conforme estabelece a Lei 8.987/1995 em seus Arts. 3º e 29. Essa fragilidade compromete o exercício do controle social, prejudica a efetividade da fiscalização contratual e a proteção dos direitos dos usuários, situação particularmente crítica considerando que a Ouvidoria e a Central de Atendimento constituem os principais canais de comunicação direta entre os usuários do sistema de transporte metropolitano e os prestadores do serviço, sendo fundamentais não apenas para a escuta ativa e acolhimento das manifestações, mas também para a resolução ágil e efetiva das demandas operacionais dos cidadãos.

Outra grave deficiência identificada refere-se à estruturação integrada do sistema de atendimento ao usuário. Embora o edital determine a criação de múltiplos canais - ouvidoria no Poder Concedente, ouvidorias nas Concessionárias e canal de atendimento pela Operadora do SBE - não especifica aspectos fundamentais como integração tecnológica entre os sistemas, protocolos de comunicação e troca de informações, definição de competências e responsabilidades de cada canal, fluxos de encaminhamento de demandas, prazos para respostas coordenadas, sistema único de protocolo e acompanhamento, indicadores de desempenho e mecanismos de supervisão e controle da qualidade do atendimento conjunto.

Quando questionado sobre esta omissão, o Poder Concedente reconheceu que "a integração é uma prática essencial para garantir a transparência, eficiência na resolução de demandas da população e fiscalização adequada do contrato de concessão" declarando que "a integração se dará por meio de relatórios mensais a serem encaminhados pelas Concessionárias ao Poder Concedente de todos os atendimentos recebidos, com tempo de resposta e providências tomadas, como forma de demonstrar o desempenho de suas atividades." Adicionalmente, informou que "para a licitação, estão sendo

⁹⁶ 11.1.xiii. Manter serviço de ouvidoria diretamente vinculado à diretoria da CONCESSIONÁRIA, para cuidar exclusivamente das relações com os USUÁRIOS dos serviços, durante todo o prazo do CONTRATO;

⁹⁷ 47.3.2. O Programa de Integridade deve contemplar, no mínimo, os seguintes elementos:

i. Canal eletrônico para denúncias de irregularidades, o qual deve contemplar mecanismos que assegurem o anonimato, seja através de e-mail, seja através de formulários eletrônicos;

ii. Sistema informático que gere número de protocolo para controle do denunciante;

⁹⁸ 1.3.3. Compete à OPERADORA DO SBE:

ii. Criar central (ou centrais) de atendimento ao USUÁRIO para realizar o cadastro, compra, retirada de cartão transporte, informações e demais atendimentos.

⁹⁹ 4.1.ii.a.3. Capacidade de atendimento ao USUÁRIO em central de atendimento pessoal, via telefone, internet e aplicativos;

¹⁰⁰ 11.2. A OPERADORA DO SBE deverá instalar, por meio de sistema telefônico ou por rede de mídia eletrônica, central de atendimento para informações sobre os serviços prestados, sem qualquer ônus aos USUÁRIOS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

propostos os indicadores de desempenho (ANEXO V), incluindo indicadores de qualidade no atendimento da Ouvidoria como critério de avaliação contratual". Contudo, a análise dos indicadores definidos nos documentos editalícios (ANEXO V – INDICADORES DE DESEMPENHO) revelou que nenhum deles se refere especificamente à avaliação do atendimento dos usuários via canais de ouvidoria das concessionárias ou da central de atendimento da operadora do SBE.

O arcabouço legal estabelecido pela Lei 13.460/2017 fundamenta a necessidade de um sistema integrado de atendimento ao usuário. O artigo 4º determina que os serviços públicos sejam realizados observando os princípios da efetividade, transparência e continuidade. O artigo 5º, incisos I, VI e XIII, exige urbanidade e acessibilidade no atendimento, cumprimento de prazos e normas procedimentais, e aplicação de soluções tecnológicas que simplifiquem processos e propiciem melhor compartilhamento de informações. Crucialmente, o artigo 12 estabelece que a efetiva resolução das manifestações compreende um ciclo completo que vai da recepção até a ciência final ao usuário, pressupondo coordenação sistêmica em tempo real e mensuração de sua efetividade. E o artigo 13 estabelece o princípio da integração, prevendo a articulação entre os órgãos e entidades na prestação do atendimento ao usuário.

Por sua vez, a Lei 12.587/2012, no artigo 15, inciso II, determina que as ouvidorias sejam instrumentos efetivos de participação da sociedade civil na fiscalização do sistema de mobilidade urbana, o que demanda não apenas funcionalidade integrada, mas também mecanismos de aferição de sua efetividade.

Partindo de problemas reais identificados no decorrer de fiscalizações dos Tribunais de Contas, o Relatório - GT Transportes (2022) da ATRICON apresenta nas Recomendações 4.7.6. e 4.6.8. a necessidade de "fornecimento de informações transparentes" e "serviço eficiente de atendimento ao cliente", elementos que só podem ser verificados mediante indicadores específicos e adequados.

No entanto, quando se debruça sobre a resposta do Poder Concedente sugerindo a integração via "relatórios mensais", verifica-se que esta solução viola os prazos legais estabelecidos na Lei 13.460/2017, que em seu artigo 12 e parágrafo único exige "eficiência e celeridade" na resolução das manifestações. A proposta também demonstra incompatibilidade com o princípio da celeridade consagrado no artigo 5º da Lei 14.133/2021, uma vez que um sistema que só permite integração com periodicidade mensal cria defasagem temporal incompatível com as expectativas legais e sociais contemporâneas.

Do ponto de vista tecnológico, a proposta ignora completamente o artigo 5º, inciso XIII da Lei 13.460/2017, sobre aplicação de soluções tecnológicas que simplifiquem processos e propiciem melhor compartilhamento de informações. Relatórios mensais representam tecnologia obsoleta, contrastando drasticamente com a Recomendação 4.6.8. do Relatório ATRICON, sobre desenvolvimento de chatbots, Message Broker e integração em tempo real. Na prática, esta abordagem se mostra completamente ineficaz para resolução de demandas, pois um usuário com problema urgente, como cartão de transporte bloqueado ou questões de acessibilidade comprometida, não pode aguardar até um mês para que sua demanda seja "integrada" ao sistema de controle.

A solução proposta mantém a impossibilidade de rastreamento pelo usuário, que permanecerá sem possibilidade de acompanhar sua demanda em tempo real, contrariando o direito básico de participação e acompanhamento estabelecido no artigo 6º, inciso I, da Lei 13.460/2017. Ademais, compromete irremediavelmente a capacidade do Poder Concedente de exercer supervisão efetiva e em tempo real sobre a qualidade do atendimento, prejudicando sua função regulatória essencial. Em síntese, a proposta não resolve a fragmentação dos canais identificada, apenas criando um mecanismo precário e tardio de prestação de contas que mantém todos os problemas sistêmicos originalmente detectados.

Apesar da informação adicional fornecida pelo Poder Concedente, quanto à existência de indicadores de qualidade no atendimento da Ouvidoria como critério de avaliação contratual, não foi localizado nenhum indicador específico para essa finalidade nos documentos editalícios, comprometendo a efetividade da fiscalização da execução contratual, uma vez que, na ausência de indicadores específicos definidos nos documentos editalícios, torna-se juridicamente impossível exigir ou avaliar objetivamente a qualidade do atendimento.

Esta deficiência representa frustração direta dos objetivos estabelecidos na Lei 13.460/2017, especialmente quanto à efetiva resolução das manifestações e à transparência na prestação de contas, elementos essenciais para a legitimidade do sistema público de atendimento. Paralelamente, a criação de estruturas de ouvidoria sem mecanismos adequados de aferição de sua efetividade constitui aplicação manifestamente ineficiente de recursos públicos, contrariando o princípio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

economicidade previsto na Lei 14.133/2021 e comprometendo o objetivo da Lei 12.587/2012 de assegurar a participação efetiva da sociedade civil na fiscalização do sistema de mobilidade urbana através de ouvidorias funcionais e mensuráveis.

Evidências

Minuta contratual, folhas 3958 a 4039, 3972, 4033, 4034, mov. 122, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2. ANEXO I, APÊNDICE III.I – SISTEMA DE BILHETAGEM, folhas 4648 a 4699, 4655, 4665 e 4699, mov. 127, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2. ANEXO V – INDICADORES DE DESEMPENHO, folhas 4957 a 4976, mov. 137, do E-Protocolo n.º 20.331.668-2.

Resposta à terceira solicitação de esclarecimentos feita à AMEP, via o Sistema Integra.

Crítérios

Lei 8.987/1995: Art. 3º; Art. 6º, § 1º; Art. 18, I e II; Art. 23, I, II e III; e Art. 29, I

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

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

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

Art. 18 O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

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

Lei 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Art. 5º; Art. 6º, XXII, a) e c); Art. 11, I e II; Art. 18, II e § 1º, III e IV; Art. 89, § 2º; e Art. 92

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

Lei 12.587/2012 - Lei Nacional de Mobilidade Urbana: Art. 10, I e II; Art. 15, II; e Art. 21, IV

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos

Lei 13.460/2017 - Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos: Art. 4º, Art. 5º, I, VI e XIII; Art. 6º, I; Art. 9º; Art. 10; Art. 12; e Art. 13, I, VI e VII

Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários;

VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais;

XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:

I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;

II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação;

III - análise e obtenção de informações, quando necessário;

IV - decisão administrativa final; e

V - ciência ao usuário.

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Lei Federal 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor: Art. 6º, X

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Relatório ATRICON - GT Transportes/2022

Pág. 148 (2.7.5. Participação do Usuário) - ... Deve ser garantido, por ocasião do edital, que os usuários possam contar com transparência, bem como com canais para que os mesmos tenham voz mais ativa, com imposição de sanções às concessionárias em face de descumprimento da qualidade na prestação de serviços.

Recomendação: 4.6.8. - Implantar Subsistema de Comunicação com o usuário, com o desenvolvimento da integração com o Sistema de Atendimento, Portal WEB e Ouvidoria, desenvolvimento de chatbots (WEB e mobile), Message Broker (e-mail, SMS, WhatsApp, Telegram) e comunicação com redes sociais, com vistas a aumentar as formas de participação do usuário (item 2.6.5.11).

Recomendação 4.7.6. - Garantir a participação dos usuários na fiscalização do serviço de transporte por ônibus, por meio de: fornecimento de informações transparentes; disponibilização de um serviço eficiente de atendimento ao cliente, para sugestões e reclamações.

Guia Transporte Público Bom é um Direito - IDEC/2019

Pág. 13 (Passo-a-passo para reclamar) - As prefeituras, governos do estado e suas respectivas secretarias responsáveis pelo serviço de transporte devem disponibilizar um telefone para atendimento ao cidadão (SAC).

Guia Boas Práticas de Gestão dos Ônibus na Visão do Usuário - IDEC/2019

Pág. 29 (Direitos dos Usuários) - ... Atendimento (SAC): o serviço de atendimento previsto no edital deve ser adequado, garantindo-se que sejam seguidas as boas práticas do Decreto Federal 6.523/2008 (Revogado pelo Decreto nº 11.034, de 2022), que fixa as normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).

Possíveis efeitos

1 - Risco de implantação de um serviço de atendimento precário e meramente formal: O efeito mais direto é a alta probabilidade de que a futura concessionária implemente a solução mais barata possível, e não a mais eficaz. Sem a definição de canais, horários, tecnologias e níveis de serviço, a Ouvidoria e a Central de Atendimento podem se tornar meras estruturas "pro forma", com longos tempos de espera, baixa resolutividade e dificuldade de acesso. O resultado prático é a frustração do usuário e a perpetuação dos problemas, já que não haverá um canal funcional para tratá-los.

2 - Fragmentação do atendimento e perda de informações críticas: A ausência de uma exigência de integração entre a Central de Atendimento e a Ouvidoria cria "silos" de informação. Um usuário pode ser forçado a repetir sua reclamação várias vezes para diferentes atendentes, e uma demanda registrada na Central de Atendimento pode nunca chegar a ser tratada formalmente pela Ouvidoria. Para o Poder Concedente e para a própria gestão da concessão, isso significa a perda de uma visão unificada sobre os problemas dos usuários, impedindo a identificação de causas raiz e a análise de tendências de reclamações.

3 - Impossibilidade de fiscalização e gestão por desempenho: Sem requisitos mínimos e indicadores de qualidade (SLAs) — como tempo máximo de espera, prazo para primeira resposta e prazo para solução final — a fiscalização do serviço de atendimento se torna inexecutável. O Poder Concedente não terá como medir objetivamente a qualidade do serviço prestado, não poderá aplicar sanções por mau desempenho e ficará incapacitado de gerir o contrato com base em metas de performance, tornando a cláusula contratual inócua.

Comentários do gestor

Sobre requisitos para implantação das ouvidorias: "Acatado em princípio, aperfeiçoando o funcionamento atual, definindo os requisitos mínimos, inclusive o acesso do Poder Concedente ao sistema para controle e fiscalização, utilizando as boas práticas utilizadas em serviços recentemente licitados."

Sobre critérios de integração: "Acatado."

Sobre indicadores específicos: "Acatado. Atualmente existe padrão estabelecido pela própria Controladoria Geral do Estado. Será melhor descrito."

Análise da equipe

Os apontamentos e seus respectivos encaminhamentos constantes no presente Achado de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fiscalização foram acatados pelo gestor, que informou que os documentos editalícios serão adequados. No entanto, por se tratar de adequações que ainda serão feitas, o achado não pode ser baixado sem a análise dos documentos que integrarão o Edital de concessão e seus anexos.
Conclusão
Não sanado.
Providências
Recomendação 37.1: Incluir no edital e seus anexos requisitos técnicos mínimos aplicáveis à implantação, operação e funcionamento das Ouvidorias e da Central de Atendimento ao Usuário. Recomendação 37.2: Estabelecer na minuta do edital e seus anexos critérios técnicos claros de integração operacional entre os canais de ouvidorias e a central de atendimento ao usuário. Recomendação 37.3: Prever indicadores específicos de avaliação da resolutividade e prazos de resposta das demandas encaminhadas aos canais de ouvidorias e à central de atendimento sob gestão das concessionárias e da operadora do SBE.
Proposta de Encaminhamento
PHR – Processo de Homologação de Recomendações, por se tratar de fase preparatória. Entretanto, caso o Edital publicado não corrigida as irregularidades apontadas, caberá a instauração de Representação, nos termos dos artigos 267-A, §1º e 277, §3º do Regimento Interno do TCE/PR, com vistas à conversão das recomendações 37.1 e 37.3 em determinação.
Benefícios Esperados
Transformar os canais de atendimento ao usuário de uma mera formalidade contratual em um sistema integrado, eficiente e fiscalizável, garantindo um atendimento de maior qualidade e resolutividade para o cidadão e, ao mesmo tempo, conferindo ao Poder Concedente as ferramentas para supervisionar objetivamente este serviço e aplicar sanções por mau desempenho.