TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	362526/25
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO:	COORDENADORIA DE AUDITORIAS, JOSE GILBERTO PURPUR, MUNICIPIO DE MARINGA, ROBERTA MARIA BARRETO, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
ADVOGADO / PROCURADOR	GILBERTO ALEXANDRE DE ABREU KALIL, VITOR JOSE BORGHI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2845/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação. Município de Maringá. Concessão dos serviços de transporte coletivo. Deficiência na modelagem econômico-financeira prévia à contratação. Alegação de afronta ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica. Inocorrência. Determinações com caráter prospectivo, destinadas a subsidiar futuras repactuações, prorrogações ou novas licitações, sem alteração retroativa do contrato em vigor. Compatibilidade com os princípios da eficiência, modicidade tarifária e economicidade. Ausência de acompanhamento periódico dos parâmetros financeiros do contrato. Manutenção integral das determinações e recomendações. Recurso não provido.

I. RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revista interposto pelo Município de Maringá (peça 84) em face da decisão exarada no Acórdão n.º 479/2025 (peça 70), que julgou procedente a Representação proposta pela Coordenadoria de Auditorias – CAUD, decorrente de irregularidades constatadas em auditoria realizada no âmbito do Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2023, com o objetivo de avaliar a gestão do sistema de transporte público coletivo municipal.

A auditoria realizada no período de 06/02/2023 a 10/11/2023 identificou 8 Achados de Irregularidade (peça 3). Em decorrência disso, foi feita

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

Proposta de Representação pela CAUD (peça 4), recebida Despacho nº 512/24 (peça 16).

Devidamente citados, o Município de Maringá juntou contraditório (peças 43/57) e os gestores *Ulisses de Jesus Maia Kotsifas* e *José Gilberto Purpur* apresentaram defesa conjunta (peças 59/60), em que refutaram a existência de irregularidades. O Município informou que iniciou procedimentos para atender algumas determinações e recomendações.

Remetidos os autos à instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 5048/24 – peça 67) e o Ministério Público de Contas (Parecer n.º 1113/24 – peça 68) opinaram pela procedência da presente Representação a fim de que fossem expedidas as determinações e recomendações propostas pela Coordenadoria de Auditorias.

Foi exarado Acordão – 479 - STP (peça 70) que julgou procedente a presente Representação e expediu as seguintes medidas ao Município de Maringá e seu gestor responsável: (i) Irregularidade n.º 1 [1.2] Em até 1 ano: elaborar projeto econômico-financeiro com dados confiáveis (auditados ou brutos), incluindo estudos de demanda, variáveis socioeconômicas (renda, emprego, matrícula etc.), pesquisa origem-destino domiciliar para captar demanda oculta; [1.3] Em até 1 ano: realizar estudos sobre suficiência dos investimentos (CAPEX), adequação dos custos operacionais (OPEX), aderência dos custos à realidade (art. 6º, §1º, da Lei n.º 8.987/1995); [1.4] Em até 16 meses: com base nos estudos acima verificar adequação da equação econômico-financeira do contrato, usar os dados para fundamentar futuras contratações e eventual prorrogação; (ii) Irregularidade n.º 2 [2.1] Em até 6 meses: aprovar ato normativo para integrar decisões sobre transporte coletivo com políticas urbanas (uso do solo, sistema viário, habitação etc.), [2.2] Em até 6 meses: implementar protocolos de planejamento sobre integração de linhas, capilaridade do sistema, oferta x demanda; [2.3] Em até 1 ano: realizar estudos sobre infraestrutura (corredores, faixas, veículos, etc.), incluir no cronograma, Plano Plurianual (PPA) e iniciar implementação; (iii) Irregularidade n.º 3 [3.1] Em até 3 meses: requerer à concessionária acesso aos dados brutos do SBE (via leitura ou replicação controlada); [3.2] Em até 3 meses: obter e analisar o Acordo de Nível de Serviço (SLA) entre concessionária e fornecedora do SBE; [3.3] Em até 12 meses:

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

executar rotinas de fiscalização sobre integridade dos dados (ex: odômetro físico vs. relatórios, catraca vs. sistema); [3.4] Em até 12 meses: definir normas para fiscalização dos dados do SBE (periodicidade, responsáveis, relatórios, etc.); [3.5] Recomendação de que em até 6 meses: capacitar os servidores que atuam no SBE, para melhoria dos controles e segurança da informação; (iv) irregularidade nº 4 [4.1] Em até 1 ano: verificar se os parâmetros tarifários da licitação estão ultrapassados e, se sim aplicar ganhos de eficiência, repactuar o contrato; [4.2] Em até 1 ano: iniciar acompanhamento anual dos coeficientes tarifários, com dados históricos auditados; [4.3] Em até 2 meses: acompanhar mensalmente a idade da frota, para verificar conformidade com a proposta da concessionária (média de 4 anos); [4.4] Recomendação para que em até 1 ano: iniciar o acompanhamento da taxa de retorno do capital investido, com base no WACC; (v) Irregularidade n.º 6 [6.1] Em até 1 ano: celebrar aditivo contratual com critérios, metas e indicadores de qualidade e desempenho, instrumentos de controle e avaliação, garantia de contraditório à concessionária; [6.2] Em até 1 ano: aprovar ato normativo para realização periódica de estudos sobre oferta e demanda por linha, controle de lotação, adequação da frota; [6.3] Em até 1 ano: normatizar rotina de registro e controle da lotação dos veículos (preferencialmente via TI); (vi) Irregularidade n.º 7 [7.1] Em até 6 meses: publicar anualmente no site da Prefeitura relatório de gestão da ouvidoria, dados de manifestações e providências adotadas, usar relatório como insumo para o planejamento do serviço; [7.2] Recomendação para que em até 12 meses: realizar pesquisas anuais de qualidade do serviço, incluindo frequência de uso, número de baldeações, tempo de espera, distância das viagens, percepção do usuário: (vii) Irregularidade n.º 8 [8.1] Em até 3 meses: fiscalizar se todos os veículos seguem a NBR 14022/2011, incluindo testes diários e manutenções nas plataformas elevatórias; [8.2] Em até 3 meses: garantir afixação nos veículos de Símbolo Internacional de Acesso, instruções de fixação da cadeira de rodas, área reservada a PCDs e contato da ouvidoria; [8.3] Em até 6 meses: estudar e planejar a adequação dos pontos de parada, com cronograma de até 3 anos; [8.4] Em até 3 anos: implementar todas as mudanças necessárias para acessibilidade universal; [8.5] Em até 1 ano, no Terminal Central manter pisos, sinalização tátil e sonora, sanitários acessíveis conforme NBR 9050/2020;

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

O Município de Maringá, alegando omissão na decisão, interpôs Embargos de Declaração (peça 74), que foram recebidos pelo Despacho – 411/25 (peça 77).

O Acordão 1033/25 – STP (peça 80) negou provimento aos Embargos de Declaração sob o argumento de que não se verifica qualquer ausência de manifestação a respeito de elementos que deveriam constar na decisão embargada.

Após, foi interposto Recuso de Revista (peça 84) pelo Município alegando que: (i) se trata de um processo licitatório ocorrido em 2011 que seguiu todos os ritos e atendeu as exigências da legislação, que o contrato de concessão atualmente vigente constitui ato jurídico perfeito, e que, por isso, não pode ser modificado retroativamente por recomendação administrativa ou decisão do órgão de controle que não respeite os marcos temporais e jurídicos de sua constituição. Pugnou-se pela revisão da decisão de acolhimento da irregularidade 1, bem como pelo cancelamento das determinações 1.2, 1.3 e 1.4; (ii) as determinações 4.1, 4.2 e a recomendação 4.4, também merecem revisão, uma vez que a concessão do transporte é realizada por meio de regulação contratual, de modo que os parâmetros de acompanhamento estão pré-estabelecidos e o equilíbrio econômico-financeiro é determinado via fórmula paramétrica e fluxo de caixa.

O recurso foi recebido pelo Despacho – 809/25 (peça 85) e, nos termos do Despacho – 385/25 (peça 88), encaminhado para manifestação da Coordenadoria de Auditorias e, após, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer.

Em seguida, a Coordenadoria de Auditorias, na Instrução – 17/25 (peça 90), destacou que: (i) Os únicos fundamentos novos trazidos na petição recursal são aqueles constantes nos parágrafos 32 e 33, relativos às considerações a respeito do “ato jurídico perfeito”, “coisa julgada” e “segurança jurídica”. No que tange a esses argumentos, a unidade técnica pontuou que as decisões mencionadas pelo recorrente apenas reconheceram a legalidade do procedimento licitatório de origem, no âmbito dos elementos levantados naqueles autos, o que não impede este Tribunal de Contas de avaliar a execução atual do contrato, apontar a necessidade de estudos técnicos para a continuidade da concessão e emitir

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

determinações para subsidiar decisões futuras. Ressaltou que não há que se apontar a suposta violação ao ato jurídico perfeito e ao princípio da segurança jurídica, uma vez que as determinações expedidas não alteram retroativamente as cláusulas contratuais consolidadas, mas se destinam à adequação futura da concessão e à continuidade da boa gestão contratual, não existindo, portanto, direito adquirido à manutenção de um desequilíbrio contratual ou de uma modelagem defasada; (ii) O Município alegou que realiza acompanhamento via reajuste anual do IPKe, revisão tarifária e matriz de riscos, sustentando que o contrato alocou riscos à concessionária. A análise técnica destacou que não há monitoramento efetivo dos coeficientes tarifários, investimentos e ganhos de eficiência, o que compromete a modicidade tarifária. Concluiu pela manutenção das determinações [4.1] e [4.2], bem como da recomendação [4.4], reforçando que o acompanhamento do custo de capital (WACC) é instrumento de boa governança.

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer – 600/25 – 2PC (peça 91) corroborando com o entendimento da unidade técnica pelo não provimento do Recurso de Revista.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, em atendimento ao artigo 484 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que estão presentes os pressupostos recursais de tempestividade e adequação procedimental, bem como de legitimidade e interesse, motivo pelo qual ratifico o recebimento dos presentes recursos.

O Município sustenta que o contrato de concessão firmado em 2011 constitui ato jurídico perfeito, protegido pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, e que as determinações exaradas pelo Acórdão n.º 479/25 implicariam modificação de suas cláusulas, afrontando a segurança jurídica.

Considerando as determinações deste Tribunal, que preveem a elaboração, no prazo de até um ano, de um projeto econômico-financeiro atualizado com base em dados confiáveis (incluindo estudos de demanda, variáveis socioeconômicas, capex, opex e pesquisa de origem e destino), entende-se que tais

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

medidas visam fornecer suporte técnico para reavaliação da equação econômico-financeira do contrato de concessão.

Também foram determinadas a análise da atualidade dos parâmetros tarifários, a identificação de ganhos de eficiência e a verificação da taxa de retorno sobre o capital investido, com base em metodologias reconhecidas, como o WACC. Tais providências têm caráter preparatório e prospectivo, voltadas à adequação do contrato às condições atuais, sem comprometer a segurança jurídica ou a estabilidade contratual.

Trata-se de medida inserida no escopo da boa governança regulatória, cuja finalidade é permitir a reavaliação da modelagem econômico-financeira do contrato atualmente em vigor, com base em dados auditáveis e estudos atualizados de demanda, considerando as variáveis socioeconômicas relevantes.

O controle exercido por este Tribunal não se confunde com ingerência contratual. Não se pretende reescrever o ajuste em vigor, mas exigir que a Administração disponha de instrumentos técnicos de governança e monitoramento que lhe permitam avaliar a adequação do contrato diante da realidade atual.

A decisão visa viabilizar, no âmbito da legalidade e da consensualidade contratual, adaptações que assegurem a aderência do ajuste às condições reais de prestação do serviço público de transporte coletivo, evitando a perpetuação de distorções oriundas da modelagem original de 2011, em prejuízo da modicidade tarifária, da eficiência e do interesse público.

É fundamental ressaltar que a atualização do projeto econômico-financeiro deve respeitar os princípios da segurança jurídica e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato vigente.

Eventuais adaptações contratuais com base nos novos estudos deverão ocorrer por meio de negociação bilateral, nos termos da legislação aplicável, garantindo a legalidade e a estabilidade do ajuste.

Assim, o cumprimento das determinações ora em análise configura medida prospectiva e preparatória, voltada à adequação do contrato às atuais

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

necessidades da população, sem violar os princípios que regem a contratação pública.

Diante do exposto, entendo que as razões recursais não afastam as irregularidades apontadas, notadamente quanto à deficiência da estruturação econômico-financeira do projeto licitado (Achado 1) e à ausência de acompanhamento periódico dos parâmetros financeiros (Achado 4).

Portanto, voto pelo não provimento do Recurso de Revista interposto pelo Município de Maringá, mantendo-se integralmente o Acórdão n.º 479/2025 – Tribunal Pleno, nos termos da fundamentação supra.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISTA

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. Conhecer do Recurso de Revista interposto pelo Município de Maringá, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente o Acórdão n.º 479/2025 – Tribunal Pleno, nos termos da fundamentação supra.

II. Após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

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

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

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

Plenário Virtual, 9 de outubro de 2025 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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