



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 719963/25
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: MUNICIPIO DE MARINGÁ
INTERESSADO: COORDENADORIA DE AUDITORIAS, JOSE GILBERTO
PURPUR, MUNICIPIO DE MARINGÁ, ROBERTA MARIA
BARRETO, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
ADVOGADO / DOUGLAS GALVAO VILARDO, GILBERTO ALEXANDRE DE
PROCURADOR ABREU KALIL, VITOR JOSE BORGHI
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 714/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditorias (CAUD) para avaliação do sistema de transporte coletivo. Deficiência na estrutura econômico-financeira e acompanhamento periódico dos parâmetros financeiros do contrato. Alegação de violação da coisa julgada e do ato jurídico perfeito. Rediscussão da matéria. Pareceres uniformes pela improcedência. Não provimento do recurso.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão proposto pelo **MUNICÍPIO DE MARINGÁ** contra o Acórdão n. 2.845/25 do Tribunal Pleno, proferido nos autos de Recurso de Revista n. 362.526/25, por meio do qual esta Corte de Contas não proveu o recurso interposto, mantendo hígida a decisão consubstanciada no Acórdão n. 479/25¹ do Tribunal Pleno, o qual julgou procedentes as irregularidades: n. 1 (deficiência na estruturação econômico-financeira do projeto licitado do Transporte Público Coletivo-TPC); n. 2 (o Município não faz o adequado planejamento do sistema de TPC); n. 3 (o Município não possui gestão adequada dos dados sobre o TPC de modo a torná-los confiáveis para a tomada de decisão); n. 4 (o Município não realiza o acompanhamento periódico dos parâmetros financeiros do contrato); nº 6 (o Município não possui controles mínimos instituídos

¹ Votaram os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para acompanhar se os serviços de TPC prestados aos usuários são eficientes sob os aspectos de tempo e comodidade); n. 7 (o planejamento das operações do TPC não é orientado, dentre outros, por dados/informações/pesquisas relacionados à jornada dos usuários); e n. 8 (a infraestrutura do sistema de TPC do Município não é adequada).

A decisão do Acórdão nº 479/25 é originária de representação da Coordenadoria de Auditorias (CAUD) (peça 04), que realizou a auditoria no período de 06/02/2023 a 10/11/2023 para:

[...] avaliar a gestão do Sistema de Transporte Coletivo do Município, sobretudo no que diz respeito ao processo de planejamento para o início da operação, bem como ao acompanhamento contínuo do serviço e da execução contratual – quanti e qualitativamente –, inclusive para o controle dos custos.

A procedência dos pedidos gerou a fixação de determinações e recomendações:

IRREGULARIDADE Nº 1

▪ Determinações:

[1.2] Em até 1 (um) ano, estruturar um projeto econômico-financeiro com base em dados e informações confiáveis (dados brutos ou auditados), considerando como premissa estudos relacionados à demanda, levando em conta as variáveis socioeconômicas que têm impacto potencial na previsão do transporte, como renda, nível de emprego, matrículas em instituições de ensino e demais variáveis que possam demonstrar as características da população relevantes a tal estudo; e pesquisa de origem e destino domiciliar com o intuito de captar a demanda oculta, para que o presente contrato possa ser adaptado às necessidades atuais da população no que diz respeito ao Transporte Coletivo de Maringá;

[1.3] Em até 1 (um) ano, realizar estudos para avaliar a suficiência dos investimentos (capex), assim como dimensionar os custos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

operacionalização do serviço (opex) e a aderência de ambos à realidade, a fim de atender adequadamente (nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995) à população que utiliza o serviço;

[1.4] Em até 16 (dezesesseis) meses, com fundamento nos estudos mencionados nas determinações [1.2] e [1.3], verificar a adequação da equação econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte coletivo vigente, e utilizar esses estudos para embasar as futuras contratações e eventual prorrogação contratual;

IRREGULARIDADE Nº 2

▪ Determinações:

[2.1] Em até 6 (seis) meses, estabelecer, através de ato normativo, a implementação de uma abordagem integrada nos processos de tomada de decisão relacionados ao transporte público coletivo, contemplando, por exemplo, as políticas de desenvolvimento urbano, como uso e ocupação do solo, planejamento, habitação e sistema viário, conforme indicado pelo artigo 6º da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e aplicá-la em todos os casos em que o setor de transporte coletivo deva ser alertado sobre situações relacionadas à necessidade de eventual expansão ou supressão do serviço;

[2.2] Em até 6 (seis) meses, implementar protocolos de planejamento no âmbito da gestão do transporte público coletivo, relativos à integração entre linhas, à capilaridade do sistema, ao gerenciamento da oferta e demanda, entre outros, visando ao monitoramento contínuo da operação desse serviço;

[2.3] Em até 1 (um) ano, realizar estudos relacionados aos investimentos em infraestrutura urbana, como, por exemplo, trânsito, faixas exclusivas, número de veículos, corredores exclusivos, para a melhoria do Sistema de Transporte Coletivo, apresentar essas inclusões em um cronograma e no Plano Plurianual, e implementá-las.

IRREGULARIDADE Nº 3

Determinações:

[3.1] Em 3 (três) meses, providenciar, por meio de requerimento à concessionária, o acesso aos dados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

brutos do SBE, na modalidade somente leitura, via acesso direto ao banco de dados ou via replicação de dados em ambiente controlado pelo Município, a fim de utilizar esses dados para a gestão do Sistema, conforme itens abaixo;

[3.2] Em 3 (três) meses, providenciar, por meio de requerimento à concessionária, o acesso aos técnicos do Município do Acordo de Nível de Serviço vinculado ao contrato entre a empresa fornecedora do SBE e a concessionária. Após, no mesmo prazo, realizar análise, com emissão de parecer conclusivo, acerca da adequação dos mecanismos de recuperação de dados acordados entre as empresas;

[3.3] Em 12 (doze) meses, executar rotinas de fiscalização que tenham como objeto a verificação da integridade dos dados do sistema (por exemplo: cruzamento de dados, verificações in loco dos dados armazenados no sistema – odômetro físico versus relatórios de quilometragem, catraca física versus SBE outros), com a produção de relatório e encaminhamentos a eventuais inconsistências;

[3.4] Em 12 (doze) meses, definir normativamente diretrizes para fiscalização da execução contratual que tenham como objeto a verificação da integridade dos dados produzidos pelo SBE que contemplem, no mínimo, periodicidade de sua realização, verificações a serem realizadas, atribuição de responsáveis e produção de relatório. Recomendação:

[3.5] Em até 6 (seis) meses, providenciar programa de capacitação para os servidores públicos que trabalham diretamente com o SBE que permita incrementar a capacidade de identificação, planejamento, implementação e melhoria de controles de segurança das informações relacionadas ao sistema.

IRREGULARIDADE Nº 4

Determinações: [4.1] Em até 1 (um) ano, verificar no estudo econômico-financeiro mencionado no Achado 1 se os parâmetros tarifários apresentados nos termos do Anexo V.2 do Edital de Licitação (anexo 3, peça 6, fls. 11 a 20), contidos na proposta da Concessionária (e ainda vigentes) estão ultrapassados, e, caso estejam, aplicar os ganhos de eficiência apurados e repactuar o contrato, em razão do longo tempo em que ainda terá vigor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[4.2] Em até 1 (um) ano, iniciar o acompanhamento, no mínimo, anual, por meio de dados históricos confiáveis (produzidos e devidamente auditados, conforme Achado 3, dos ganhos de eficiência de todos os coeficientes tarifários apurados no estudo econômico-financeiro mencionado no Achado 1, apresentados nos termos do Anexo V.2 do Edital de Licitação (anexo 3, peça 6, fls. 11 a 20) a fim de verificar se já estão ultrapassados e, sempre que verificado, aplicá-los;

[4.3] Em até 2 (dois) meses, iniciar o acompanhamento da idade da frota, mês a mês, a fim de verificar se está correspondendo à idade média apresentada na proposta da concessionária Cidade Canção, qual seja, 4 anos, vez que a idade de cada veículo é que corresponderá a base para a remuneração do capital investido; Recomendação:

[4.4] Em até 1 (um) ano, iniciar o acompanhamento das taxas de captação relacionadas ao custo ponderado médio de capital, de modo a aferir se, nos momentos em que há investimento de capital pela concessionária, a taxa de retorno está embasada em premissas de mercado confiáveis, conforme exemplo do documento Metodologia de Cálculo do WACC, elaborado pelo Ministério da Fazenda.

IRREGULARIDADE Nº 6

Determinações:

[6.1] Em até 1 (um) ano, estipular cláusulas contratuais com os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços, assim como fixar as metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação, mediante a celebração de aditivo contratual e aplicá-las após a realização de estudos e a abertura de contraditório à concessionária, para que, eventualmente, possa ser justificado algum critério que, porventura, seja desarrazoado;

[6.2] Em até 1 (um) ano, aprovar ato normativo que disponha sobre a obrigatoriedade de realização pelo órgão competente de estudos periódicos acerca da oferta e demanda de cada linha, com no mínimo o disciplinamento da frequência e dos elementos a serem abrangidos pelos estudos, bem como a descrição dos procedimentos a serem observados para a adequação do quantitativo de veículos, notadamente a fim de controlar a sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lotação, e implementar as medidas oriundas desses estudos;

[6.3] Em até 1 (um) ano, editar ato normativo que institua rotina de registro e controle sobre a lotação de veículos, contendo no mínimo o disciplinamento das formas de execução do controle, agentes responsáveis pela execução e supervisão, periodicidade – no mínimo, mensal – e estudos a serem observados para mitigar os casos de superlotação, e implementá-lo; se possível, implementar tudo isso por meio de Tecnologia da Informação, de modo a ganhar produtividade no serviço público.

IRREGULARIDADE Nº 7

Determinação:

[7.1] Em até 6 (seis) meses, passar a publicar anualmente no site do Município o relatório de gestão da ouvidoria, contendo, no mínimo, o número de manifestações recebidas no ano anterior, o motivo das manifestações, a análise dos pontos recorrentes e as providências adotadas pela Administração, e utilizá-lo como insumo para o planejamento das operações do serviço de TPC.

Recomendação:

[7.2] Em até 12 (doze) meses, passar a elaborar pesquisas anuais de qualidade dos serviços, com a captação da percepção dos usuários sobre aspectos relacionados à frequência de utilização do serviço, à quantidade média de ônibus tomada por usuários nos trajetos de ida e volta (viagens diretas ou com baldeações), ao tempo de espera média entre eventuais integrações (baldeações), sobre as distâncias das viagens (viagens curtas, média e longas) dentre outros considerados relevantes para a melhoria dos serviços na visão dos usuários do TPC.

IRREGULARIDADE Nº 8

Determinações:

[8.1] Em até 3 (três) meses, implementar protocolo de fiscalização, com periodicidade mínima, para verificar se todos os veículos que operam no sistema de TPC do município estão em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela NBR 14022/2011, averiguando, inclusive, se a empresa concessionária realiza testes diários nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plataformas elevatórias veiculares e as devidas manutenções (quando necessárias);

[8.2] Em até 3 (três) meses, disponibilizar, nos veículos que operam no sistema de TPC do município, a afixação de adesivos relativos ao Símbolo Internacional de Acesso (SIA); as instruções de fixação de cadeira de rodas e cinto de segurança em área reservada à P.C.R.; a indicação de área reservada ao uso para P.C.R. ou pessoa com deficiência visual acompanhada de cão guia; e o contato da ouvidoria, o qual deve ser disponibilizado internamente ao salão de passageiros;

[8.3] Em até 6 (seis) meses, realizar estudos com vistas à identificação dos pontos de parada que necessitem de manutenção e/ou que estejam inadequados em relação às normas técnicas de acessibilidade; e apresentar planejamento para reparos ou substituição gradativa dos referidos pontos, com a definição de etapas e cronograma, e com a previsão das despesas nas leis orçamentárias do Município, em um prazo máximo de 3 anos;

[8.4] Em até 3 (três) anos, conforme prazo previsto na determinação anterior, implementar as mudanças e adaptações necessárias para a acessibilidade universal dos usuários;

[8.5] Em até 1 (um) ano, no Terminal Central: realizar manutenção dos revestimentos de piso; disponibilizar dispositivos de sinalização e informação visual e tátil ou visual e sonora; adequar os sanitários acessíveis existentes às exigências da NBR 9050/2020, especialmente no que diz respeito à entrada independente, ao posicionamento das barras de apoio, ao lavatório e à forma de acionamento da torneira; [...].

Em face da manutenção das determinações e recomendações, a parte interpôs recurso de revista, o qual não foi provido. O Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, através do Despacho n. 1.549/25-GCDA (peça 98), conheceu do recurso de revisão, que veio à minha relatoria, conforme se denota do Termo de Distribuição n. 5.753/25-DR (peça 100).

Em suas razões de Recurso de Revisão (peça 97), a parte recorrente sustenta, preliminarmente, que o apelo encontra fundamento no art. 486,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas e que a decisão impugnada incorreu em negativa de vigência ao art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, notadamente quanto à proteção ao ato jurídico perfeito e ao princípio da segurança jurídica.

Alega que a abertura da representação pela CAUD guarda pertinência com a licitação destinada à Concessão da Exploração do Transporte Coletivo Municipal, deflagrada pelo Município de Maringá no exercício de 2011. Defende que o Recurso de Revista (Acórdão n. 2.845/2025) merece revisão, pois não teria havido qualquer ineficiência na estruturação do procedimento licitatório relativo ao Edital de Concorrência n. 001/2011-P.M.M. Sustenta que todos os estudos técnicos necessários à modelagem econômico-financeira da concessão foram elaborados em conformidade com a Lei n. 8.987/1995 e que os parâmetros tarifários são periodicamente acompanhados por meio de reajustes e revisões tarifárias, aferindo-se ganhos de eficiência pela variação do IPKe. À vista disso, requer a exclusão das determinações 1.2, 1.3, 1.4, 4.1 e 4.2, bem como da recomendação 4.4.

Assevera, ainda, que o Edital de Concorrência n. 001/2011-P.M.M., relativo à concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros, foi precedido de audiência pública e da edição de ato de justificativa, em conformidade com as Leis Federais n. 8.666/1993 e n. 8.987/1995. Argumenta que as revisões consignadas nas determinações e recomendações deveriam ser aferidas apenas ao término do prazo da concessão vigente, em observância ao princípio da segurança jurídica previsto no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Sustenta, ademais, que o contrato de concessão atualmente em vigor consubstancia ato jurídico perfeito, impondo-se ao órgão de controle o respeito aos marcos temporais e jurídicos que presidiram sua constituição. Aduz que a Ação Popular n. 4.910/2011 reconheceu a regularidade de todos os atos do processo licitatório (Concorrência n. 001/2011), entendimento que, segundo afirma, também teria sido adotado por este Tribunal de Contas.

Acrescenta que o contrato de concessão é objeto de revisões periódicas, com o objetivo de assegurar a adequada prestação do serviço aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

munícipes, mediante análise da relação operacional e dos respectivos custos, de modo a manter o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema. Destaca, ainda, que os parâmetros econômico-financeiros integram os documentos do processo licitatório e se destinam a mensurar o desempenho contratual. Por fim, sustenta que a recomendação expedida possui natureza meramente facultativa e que seu eventual acolhimento poderia impactar o sistema de transporte, diante do risco de variação nos custos de financiamento suportados pela concessionária.

A **Coordenadoria de Auditoria (CAUD)**, na Instrução n. 61/25-CAUD (peça 104), opina pelo **não provimento** do recurso por entender que se trata de mera rediscussão da matéria.

A irregularidade n. 1, que trata da deficiência na estruturação econômico-financeira do projeto do transporte coletivo, não afronta o ato jurídico perfeito. Esse ponto já foi analisado na Instrução n. 17/25-CAUD (peça 90), não havendo inovação nos fundamentos. Não se está declarando a nulidade da licitação nem determinando a revisão de atos já consolidados, mas propondo ajustes com efeitos prospectivos, voltados ao aprimoramento da execução contratual.

O relatório de auditoria demonstra que a base contratual atualmente vigente se apoia em equação econômico-financeira frágil, conforme a análise dos estudos que embasaram o certame. As determinações expedidas têm justamente a finalidade de afastar a inércia do poder público e corrigir distorções na prestação do serviço, em consonância com o princípio constitucional da eficiência.

A alegação de violação à coisa julgada também não procede, pois já foi enfrentada. A auditoria não se confunde com as decisões judiciais e com o processo anteriormente apreciado pelo Tribunal de Contas (autuado sob o n. 101497/11), uma vez que a equação econômico-financeira do contrato não foi objeto daquelas demandas. A coisa julgada limita-se aos seus contornos objetivos. Tanto a decisão proferida na Ação Popular n. 4.910/2011 quanto a deliberação da Corte de Contas examinaram aspectos formais do edital e do procedimento licitatório, sem abranger a análise promovida pela auditoria, que se voltou especificamente à estruturação econômico-financeira do contrato e à composição dos custos do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(CAPEX e OPEX), os quais deveriam ter sido definidos com base em estudos consistentes.

Além disso, é aplicável o art. 505, inciso I, do Código de Processo Civil, segundo o qual, nas relações jurídicas de trato continuado, não há eficácia preclusiva absoluta da coisa julgada quando sobrevier modificação no estado de fato ou de direito — circunstância especialmente relevante em uma relação contratual que já perdura por mais de dez anos.

Quanto à irregularidade n. 4, relativa à ausência de acompanhamento periódico dos parâmetros financeiros do contrato pelo Município, a CAUD sustenta que a parte recorrente apenas repete os argumentos já apresentados no recurso de revista (peça 84), os quais foram devidamente enfrentados e superados pelo Acórdão n. 2.845/2025 (peça 92).

Esclarece que o IPKe promove mera atualização monetária dos parâmetros financeiros do contrato, não abrangendo a apuração de ganhos de eficiência nem a realização de auditorias dos coeficientes tarifários, conforme exige o art. 9º, § 9º, da Lei n. 12.587/2012. Não há comprovação de que eventuais ganhos decorrentes de inovações tecnológicas ou da otimização das operações estejam sendo compartilhados com os usuários por meio da modicidade tarifária.

Destaca que o fato de a concessionária explorar o serviço por sua conta e risco não afasta o dever de fiscalização do Poder Concedente, que deve acompanhar custos, investimentos e níveis de eficiência, assegurando tanto o equilíbrio econômico-financeiro quanto a modicidade das tarifas. Observa, ainda, que o modelo tarifário adotado — do tipo *cost plus* ou *rate of return* — calcula a tarifa a partir da soma dos custos operacionais e financeiros acrescida de uma taxa de retorno garantida ao concessionário. Embora esse modelo ofereça maior segurança à concessionária, pode reduzir incentivos à busca por eficiência, o que torna indispensável o controle rigoroso da variação de custos, investimentos e produtividade pelo poder público. Nessa lógica, os ganhos de eficiência devem ser identificados e compartilhados com os usuários por meio da tarifa.

Por fim, a CAUD ressalta que a recomendação expedida não implica assunção de riscos pelo poder concedente nem aumento de custos ao sistema de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transporte. Acrescenta que a modelagem contratual examinada se baseia em parâmetros estabelecidos unilateralmente pela concessionária, sem respaldo em estudos técnicos contratados pela Administração. Por essa razão, defende que a remuneração de investimentos futuros deve se apoiar em critérios objetivos e auditáveis, como a metodologia de cálculo do WACC, conforme orientações do Ministério da Fazenda.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 1.115/25-2PC (peça 105), da lavra da Procuradora Katia Regina Puchaski, não se opõe à conclusão alcançada pela unidade técnica.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

A parte alega que o Acórdão recorrido violou disposição de lei federal, especificamente o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, o que, segundo sustenta, enquadra-se na hipótese prevista no art. 486, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas. Aponta como principal fundamento a decisão proferida na Ação Popular n. 4.910/2011 e, em igual medida, a deliberação anterior do próprio Tribunal de Contas, razão pela qual entende estar presente pressuposto para o conhecimento do recurso de revisão.

No mérito, contudo, a insurgência não comporta provimento, conforme manifestado pela Coordenadoria de Auditoria (CAUD) e pelo Ministério Público.

Como bem observado pela unidade técnica, os limites da coisa julgada e do efeito preclusivo são de natureza objetiva, restringindo-se ao conteúdo do dispositivo da decisão judicial. Assim, para que se reconheça identidade apta a obstar nova apreciação, é necessário que o objeto da representação coincida com aquilo que foi efetivamente decidido, o que não se verifica no caso.

O objeto da autoria foi:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...] avaliar a gestão do Sistema de Transporte Coletivo do Município, sobretudo no que diz respeito ao processo de planejamento para o início da operação, bem como ao acompanhamento contínuo do serviço e da execução contratual – quanti e qualitativamente –, inclusive para o controle dos custos (peça 4).

Assim, somente haveria falar em violação da coisa julgada e do ato jurídico perfeito se o dispositivo da decisão judicial estivesse em correspondência com o objeto da auditoria. Logo, transcrevo os trechos das decisões (Instrução n. 61/25-CAUD, peça 104, fl. 6):

Ora, dispunha a Municipalidade-ré, portanto, de autorização legislativa para fixar o tempo da concessão, exatamente nos mesmos termos autorizados pela lei local. [...] Nenhuma ilegalidade, portanto, se oferece para ser declarada em razão da insurgência da promovente, quer quanto o prazo de concessão fixado, quer tanto a sua prorrogação, independentemente de nova licitação [...]. (Ação Popular n. 4.910/2011, sentença proferida pelo d. Juiz de Direito, William Artur Pussi, publicada em 07/12/2011).

a) Extensão do prazo da concessão - 20 (vinte) anos, com prorrogação dependente somente da iniciativa do Poder Executivo; b) licitação para lote único, o que serviria para a manutenção do monopólio da atual prestadora, vez que a municipalidade suportaria mais lotes de linhas; c) número de linhas licitadas corresponde ao idêntico número de linhas existentes, de forma que se surgirem novas linhas elas serão abrangidas pela concessionária sem nova licitação; d) a possibilidade de a concessionária explorar propaganda nos veículos, restando apenas 15% do espaço reservado para propaganda institucional, o que seria uma receita alternativa que não integraria a planilha de custo para diminuição da tarifa; e) prazo para início da operação de apenas 90 (noventa) dias, o que beneficiaria a atual prestadora do serviço; f) requisito de participação prévia em regime de delegação ao invés de concessão; g) exigência de profissional técnico administrador de empresas ou engenheiro; h) índice de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

endividamento geral muito elevado (0,7); i) garantia de proposta de apenas dois milhões de reais; j) previsão de tarifas no contrato de valores praticados atualmente no Município, inexistindo minoração a beneficiar a população; k) o valor da tarifa será bonificado na proposta somente no que se refere à tarifa especial; l) os requisitos relativos ao tipo dos veículos e sua idade média, os quais beneficiariam a atual prestadora dos serviços; m) o instrumento convocatório previu ônus apenas para o Município, desconfigurando a necessária onerosidade do contrato e caracterizando renúncia de receita e; n) inexistência de previsão de preço máximo no edital. (TCE-PR, Processo n. 101497/11, Corregedor-Geral Ivan Lelis Bonilha, Despacho n. 1.400/13-GCG, peça 36).

A decisão judicial tratou do prazo da concessão (20 anos) e de sua prorrogação, não tendo correspondência com o objeto da auditoria. A ausência de equivalência também está presente em relação à decisão do Tribunal de Contas, cujo ato exclusivo do Corregedor-Geral foi pelo não recebimento da representação, a qual tratava apenas de questões extrínsecas do Edital de Concorrência Pública n. 001/2011 – P.M.M., não do seu equilíbrio econômico-financeiro.

O fato de o Edital de Concorrência Pública n. 001/2011 ter realizado Audiência Pública, de o ato ter sido justificado e de haver decisões pela ausência de ilegalidade em sua constituição extrínseca – em conformidade com as Leis Federais n. 8.666/93 e n. 8.987/95 – não afasta a realização de controle externo pelo Tribunal de Contas.

É dever constitucional do Tribunal de Contas agir em face de ilegalidade ou risco de prejuízo ao erário, principalmente durante a execução contratual, em especial quando se trata do Sistema de Transporte Coletivo, por ser prestado de forma contínua, ou seja, as prestações se renovam mensalmente e a adequação de seu cumprimento deve ser aferida.

O próprio art. 6º da Lei de Concessões (Lei n. 8.987/1995) prevê a adequação dos serviços pela concessionária com respeito à modicidade das tarifas, vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

O equilíbrio econômico-financeiro só se observa quando são compartilhados os ganhos (aperfeiçoamento técnico e redução de custos operacionais) com o usuário e, sem tal equilíbrio, o serviço não se caracteriza como adequado. O compartilhamento dos ganhos é uma obrigatoriedade para atender ao princípio da modicidade das tarifas.

A verificação da adequação nos serviços continuados é um dever da Administração Pública durante a integral execução contratual da concessão, em especial para observar o seu equilíbrio econômico-financeiro e o compartilhamento de ganhos com os usuários. Isso, porque a redução de custos pelo ganho de eficiência, privilegiaria tão somente a concessionária, gerando o desequilíbrio com quem arca com o custo dos serviços, a saber, o usuário.

Observe que o IPKe (Índice de Passageiros Equivalente por Quilômetro) só faz a atualização monetária dos serviços, não considerando, para a composição da tarifa, os ganhos com eficiência e eficácia na prestação dos serviços. Ou seja, não há compartilhamento real dos ganhos com os usuários.

Logo, o fato de haver revisão – reajuste e revisão tarifária – sem que se observe os ganhos de eficiência e eficácia não atende ao preceito do serviço adequado. A mera atualização monetária não tem o condão de mensurar os ganhos de novas tecnologias ou otimização operacional. Inclusive, os ganhos de eficiência ou auditoria dos coeficientes tarifários são exigências do art. 9º, § 9º, da Lei n. 12.587/2012².

² 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O próprio Acórdão n. 479/25-Tribunal Pleno tratou do tema e fundamentou:

Apesar de o processo licitatório de concessão ter se embasado em estudo prévio, corroborando a análise dos pareceres técnicos, entendo que a equipe de auditoria demonstrou a insuficiência do projeto econômico-financeiro, como a ausência de pesquisa para justificar as tarifas adotadas, a ausência de parâmetros técnicos para definir o prazo contratual e a ausência de pesquisa de origem e do destino domiciliar, o que compromete a estipulação da demanda oculta e inviabiliza o cálculo do capex (custo de investimento da concessão) e opex (custo de sua operacionalização).

Tem-se, no entanto, que a Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) prevê cláusulas contratuais mínimas, dentre as quais se destacam as dos incisos I a IV do art. 23, as quais ensejam a obrigatoriedade de se calcular os chamados capex – custo de investimento da concessão – e opex – custo de sua operacionalização.

Por sua vez, essa estimativa depende da prévia realização de estudos de demanda, que, conforme aduzido pela CAUD, dependem *“notadamente de demanda do serviço, com pesquisas de origem e de destino domiciliares, a fim de se captar tanto os dados históricos quanto a demanda oculta que surge pela dinamicidade do município, o que permite a realização de cálculos estatísticos que correlacionam as variáveis já identificadas no passado e as tendências estruturais relacionadas ao transporte coletivo”*.

Assim, nos termos do art. 9º, § 1º, da Lei Nacional de Mobilidade Urbana, o estudo da demanda é a base para o cálculo do valor a ser investido e dos custos de operacionalização do serviço, considerando-se a justa remuneração do concessionário e o valor estimado para a tarifa a ser cobrada do usuário, o qual não está sendo devidamente avaliado no presente caso.

§ 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**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A ausência de estudos chamados CAPEX – correspondentes ao custo de investimento da concessão – e OPEX – ao custo de sua operacionalização – demonstra uma falha no projeto econômico-financeiro da concessão, que deve ser corrigida. Frise-se que as determinações visam à correção do sistema tarifário sequencial (prospectivo), não se tratando de mudança de valores já liquidados (retroativo), razão pela qual não há falar em violação do ato jurídico perfeito.

Também não há falar em aplicação das mudanças apenas ao final do contrato porque não há violação jurídica quando se está garantindo o equilíbrio contratual nos termos legais. Caso se verifique desequilíbrio na adequação dos serviços públicos, a readequação é necessária, não se ferindo a disposição do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

O contrato de concessão deve estar adequado aos dispostos na Lei de Concessões, ou seja, a verificação do equilíbrio econômico-financeiro deve considerar e compartilhar os ganhos de eficácia e eficiência com os usuários para a regular prestação do serviço público e, assim, não se reveste de ato jurídico perfeito. Isso, porque o sistema tarifário deve ser revisto a fim de atender aos princípios concessivos, obrigação decorrente da própria lei de concessões e que sujeita a concessionária. Logo, não assiste razão à recorrente ao afirmar que o contrato se reveste de ato jurídico perfeito e que o cumprimento das determinações para o seu término deveria ser postergado.

Portanto, não há falar em violação a dispositivo da Lei Federal, pois as decisões do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas não correspondem ao objeto da auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditoria (CAUD). Ante a inexistência de violação à Lei Federal, a rejeição das fundamentações jurídicas apresentadas e a robustez dos argumentos técnicos e legais que embasaram a decisão impugnada, entendo pela negativa recursal.

Frise-se que os argumentos trazidos já foram debatidos e afastados no Acórdão n. 2.845/25-Tribunal Pleno, transcrevo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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.

Portanto, as alegações da peça recursal já foram debatidas integralmente no Acórdão n. 2.845/25-Tribunal Pleno. A parte busca alterar o entendimento do mérito exarado pela Corte de Contas, já decidido em duas instâncias. Nenhum elemento novo ou violação jurídica foram trazidos, de modo que não há qualquer suporte legal para rediscutir as questões decididas no Recurso de Revista.

Em relação à insurgência contra a recomendação 4.4, não há força imperativa:

[...] em até 1 (um) ano, iniciar o acompanhamento das taxas de captação relacionadas ao custo ponderado médio de capital, de modo a aferir se, nos momentos em que há investimento de capital pela concessionária, a taxa de retorno está embasada em premissas de mercado confiáveis, conforme exemplo do documento Metodologia de Cálculo do WACC, elaborado pelo Ministério da Fazenda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, o cálculo do WACC (custo médio ponderado de capital) é metodologia reconhecida e relevante, logo, a sua utilização deve ser mantida, em especial pelo fato de o Município não ter apresentado alternativa para a solução metodológica e, conforme trazido pela Coordenadoria de Auditoria (CAUD), a modelagem contratual foi desenhada por parâmetros estabelecidos unilateralmente pela concessionária. O cálculo WACC está ligado à transparência por ser um critério objetivo e auditável, assegurando a justa remuneração pelos investimentos futuros.

3 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento do Recurso de Revisão, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, por seu **não provimento**, mantendo-se integralmente a decisão atacada.

Determino o retorno do comando processual aos autos originários para o acompanhamento da execução da decisão mantida.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - **CONHECER** do Recurso de Revisão, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se integralmente a decisão atacada;

II – determinar o retorno do comando processual aos autos originários para o acompanhamento da execução da decisão mantida.

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.

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

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente