



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
Gabinete da Procuradoria-Geral

**PROTOCOLO Nº:** 398643/11  
**ORIGEM:** ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** CARLOS ALBERTO RICHA, DEPARTAMENTO DE  
ESTRADAS E RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ,  
RODOVIA DAS CATARATAS S.A - ECOCATARATAS,  
AGENCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PUBLICOS  
DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA DO PARANA  
**ASSUNTO:** Relatório de Auditoria  
**PARECER:** 6550/16

*Ementa: Relatório de auditoria. Contrato de concessão rodoviária. Lote 3. Histórico, análise da lógica contratual e verificação dos investimentos realizados. Necessidade de revisão da equação econômico-financeira. Adoção da TIR como critério contratual. Ressalvas ao parâmetro. Modificação das condições temporais. Impacto no fluxo de caixa projetado. Dúvida razoável quanto à metodologia proposta. Existência de determinações e processo de monitoramento de parte do TCU. Processo de revisão amigável em curso coordenado pelo poder concedente. Complexidade dos parâmetros analisados. Pela aprovação parcial do relatório, com sugestão de processo de acompanhamento.*

Trata-se de relatório de auditoria realizada por comissão de servidores do Tribunal de Contas, designada mediante a Portaria nº 775, de 31 de agosto de 2011, que teve por objeto o contrato de concessão rodoviária firmado pelo Estado do Paraná em favor de Rodovia das Cataratas S.A. – ECOCATARATAS.

Em breve síntese, o relatório inicial (peça nº 9) contempla, inicialmente, a contextualização dos trabalhos de auditoria, apresentando a metodologia de verificação (análise histórica, concepção lógica do contrato e da remuneração estabelecida, e indicação de obras, investimentos e serviços previstos e executados), e justificando a escolha do lote correspondente ao contrato auditado.

Nesse viés, à primeira parte do trabalho reservaram-se os fatos pertinentes à conformação do programa de concessões rodoviárias do Estado, de modo a expor as particularidades atinentes ao pioneirismo do modelo adotado. Para tanto, a equipe estabeleceu os marcos cronológicos pertinentes ao arcabouço normativo que engendrou a outorga (tanto no âmbito federal, para viabilizar a delegação dos bens da União ao Estado, quanto na legislação estadual, que admitiu a exploração indireta das rodovias), à ocorrência da licitação e à própria execução contratual. Destacaram-se, então, o peculiar critério competitivo eleito pelo Estado, consistente na maior oferta de recuperação de trechos de acesso às rodovias principais, bem como o conturbado início da concessão, que envolveu a alteração unilateral das tarifas estipuladas, a litigiosidade da matéria e a posterior modificação dos parâmetros licitados. Também, colocaram-se em evidência as demais



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

discussões judiciais envolvendo o contrato, a ausência de reajustes regulares no período de 2004 a 2010, e a existência de tratativas extrajudiciais entre as partes para compor os interesses.

No exame das intervenções físicas, a equipe elaborou planilhas comparativas dos montantes exigidos no contrato e nos termos aditivos, detalhando a atuação do DER/PR na fiscalização das obras. De outro lado, registrou tratar-se do modelo aberto de pedágio, indicando os critérios para cobrança da tarifa.

Na parte analítica do relatório, a equipe de auditoria refletiu sobre as incongruências do modelo de concessão desenhado no Estado do Paraná, ressaltando que à primazia na sua implantação opõem-se as dificuldades decorrentes da inexperiência estatal – dentre as quais, a adoção de critério competitivo que não possibilitou a redução tarifária e a ausência de critério para o equilíbrio econômico-financeiro. Asseverando a inexistência de critérios técnicos coerentes com o interesse público para motivar o ato unilateral de redução tarifária ocorrido em 1998, a equipe teceu considerações quanto à inexistência de demonstração bastante sobre as causas que ensejariam a revisão contratual no ano de 2000 e criticou o fracasso na formalização de terceiro aditivo (em decorrência de contrato preliminar que assim dispunha em 2004).

Outrossim, apontando a desídia do Estado na fiscalização do contrato de concessão, a equipe elucidou a incidência de nova metodologia, proposta em virtude da Resolução ANTT nº 3.651/2011, na duplicação do trecho Matelândia-Medianeira em 2011, consistente na adoção dos critérios de fluxo de caixa marginal e custo ponderado de capital (WACC) – considerados mais coerentes à busca da justa remuneração da concessionária.

Na seção pertinente à análise econômica da concessão, a equipe reconstituiu o fluxo de caixa do empreendimento, segundo os parâmetros iniciais da proposta apresentada pela concessionária, confrontando os investimentos realizados e os dados contábeis publicados pela empresa até o fim de 2010.

Ao fim, o relatório de auditoria propôs a expedição das seguintes determinações (p. 87-88):

- a) com o fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, baseado na TIR sem financiamento apresentada na proposta da empresa, a adoção, no prazo de 60 dias, de uma das seguintes medidas: 1- a reintrodução na concessão de investimentos equivalentes a R\$ 175,00 milhões a valores de dezembro de 2010; ou 2- a redução das tarifas em 22,30%, a partir da data-base dezembro de 2010;
- b) no mesmo prazo de 60 dias, a demonstração de que a solução adotada equilibra adequadamente o contrato, por meio da juntada aos autos dos cálculos correspondentes, além de outros documentos necessários à compreensão do atendimento da providência;
- c) a adoção do instrumento adequado à atual definição dos direitos e deveres dos contratantes, substituindo a ata n.º 17 da comissão paritária;
- d) ao Estado do Paraná e ao DER, o aumento do pessoal encarregado da fiscalização da concessão (engenheiros, contadores e advogados) e a adoção de uma postura condizente com a posição de supremacia que o Estado deve exercer no contrato, especialmente nas atividades de fiscalização dos projetos e das obras



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### Gabinete da Procuradoria-Geral

realizadas pela concessionária e de homologação dos cálculos para reequilíbrio contratual, comprovando as providências adotadas no prazo de 60 dias;

e) ao Estado do Paraná e ao DER, no caso de novos investimentos a serem agregados ao contrato, a realização de licitação à parte, ou o condicionamento à assinatura do aditivo à prática, pela concessionária, de remuneração compatível com a praticada no mercado;

f) ao Estado do Paraná e ao DER, a adoção, para os futuros contratos de concessão rodoviária a serem firmados, das providências indicadas no capítulo anterior (“As lições para o futuro”).

Mediante o Despacho nº 715/12 (peça nº 10), o Presidente determinou a citação dos interessados e a remessa de cópia ao Tribunal de Contas da União (TCU), para conhecimento.

Realizadas as citações do Estado do Paraná (peça nº 36), do Departamento de Estradas de Rodagem (peça nº 22) e da concessionária ECOCATARATAS (peça nº 37), os interessados apresentaram suas manifestações.

A empresa ECOCATARATAS (peça nº 31), por seus advogados (instrumento de mandato à peça nº 12), aduziu, inicialmente, a existência de procedimento fiscalizatório realizado pelo TCU, que culminou na determinação ao DER/PR para que promovesse o reequilíbrio contratual. Assim, entendendo prejudicada a análise por esta Corte, requereu desde logo a extinção do expediente.

No mérito, consignou a regularidade da utilização da taxa interna de retorno (TIR) como parâmetro contratual, previsto desde o instrumento convocatório da licitação, bem assim o uso da TIR com financiamento, calcado em parecer de *experts* contratados pelo Estado, para amparar os termos aditivos de 2000 e de 2002. Apesar de sustentar a higidez dos referidos aditamentos, arguiu a decadência de a Administração rever o seu conteúdo.

Divergindo da compreensão da equipe de auditoria, a concessionária esclareceu que a ata da reunião de extinção da comissão paritária em 2004 não implicou novo ajuste entre as partes, mas representou o fracasso do termo aditivo vocacionado pelo anterior contrato preliminar. Asseverou que a eleição da TIR sem financiamento naquele momento consistiu em mera composição de interesses, pois se tratava de parcela incontroversa para a revisão contratual.

Na sequência, apresentaram-se os referenciais teóricos sobre o direito à manutenção da equação econômico-financeira dos contratos, de modo a sustentar-se a previsão contratual específica da TIR como parâmetro ao equilíbrio, cuja verificação deveria considerar a situação econômica do momento da proposta, a alocação de riscos e as obrigações contraídas pela concessionária. Reprisando a tese da regularidade do critério empregado nos termos aditivos, salientou a judicialização da matéria, a obstar o exame por parte do Tribunal de Contas.

Quanto à metodologia de cálculo da auditoria, questionou o uso do IPCA como deflator, enquanto o contrato apresenta indicador distinto, e apontou equívocos na reconstituição do fluxo de caixa a partir do confronto de dados contábeis com os da proposta comercial, desconsiderando-se os efeitos dos termos aditivos e do contrato preliminar de 2004.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

Defendendo a existência de desequilíbrio contratual em seu prejuízo, requereu o afastamento das determinações propostas no relatório de auditoria, protestando pela juntada de vasta documentação (peças n<sup>os</sup> 32 a 34).

O Estado do Paraná e o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR) apresentaram manifestação conjunta (peça n<sup>o</sup> 44), indicando, em primeiro lugar, que o TCU deliberou por determinar à referida autarquia estadual que promovesse o reequilíbrio contratual, não se imiscuindo no cálculo, razão pela qual pugnaram que o controle desta Corte, de igual forma, fosse realizado após a conclusão de tal procedimento. Nesse passo, informaram do estabelecimento de agenda de trabalho para atendimento à determinação da Corte de Contas federal, tendo se iniciado os estudos tendentes à verificação da equação econômico-financeira da avença, bem assim o estabelecimento de metas, a estruturação dos trabalhos e as negociações com as concessionárias. Dessa sorte, pugnaram pela continuidade do processo de revisão amigável do contrato de concessão, não se impondo as determinações recomendadas pela equipe técnica.

Sob o prisma metodológico, a Coordenadoria de Concessão e Pedágios Rodoviários do DER/PR elaborou relatório específico, apontando a existência de outras variáveis, não consideradas pela equipe de auditoria desta Corte, na apreensão do equilíbrio contratual. Consignou, também, que a utilização dos dados contábeis, embora melhor reflita o desempenho da empresa, transfere o risco de tráfego, atribuído contratualmente à concessionária, ao usuário. Do mesmo modo, questionou-se a utilização do IPCA nos cálculos efetuados, bem como a utilização de dados da proposta comercial, alterados por força dos termos aditivos, para a reconstituição do fluxo de caixa. Saliou-se a existência de aspectos de engenharia não mensurados pela auditagem, bem como se refutaram as afirmações de desídia estatal. Ao fim, acostou-se vasta documentação (peças n<sup>os</sup> 46 a 51).

Pela petição de peça n<sup>o</sup> 54, a interessada ECOCATARATAS apresentou documentação complementar.

Por meio do Despacho n<sup>o</sup> 1498/12 (peça n<sup>o</sup> 57), o Presidente determinou a distribuição do expediente.

Distribuídos os autos ao Conselheiro Nestor Baptista, determinou o Relator a elaboração de relatório de auditoria para os demais trechos rodoviários concedidos, ajustando a composição da comissão e definindo o sobrestamento deste expediente (Despacho n<sup>o</sup> 1509/12, peça n<sup>o</sup> 61) – providência cancelada pelo Despacho n<sup>o</sup> 1834/12, à peça n<sup>o</sup> 68.

Retornando o feito ao exame da equipe de auditoria, foi lavrado o Relatório Final (peça n<sup>o</sup> 76). Apreciando as razões apresentadas pelos interessados, reputaram-se incontroversos os eventos relacionados ao histórico da concessão, ao passo que se admitiram alguns fatos suscitados pelas partes na análise. Quanto à metodologia, a equipe passou a valer-se dos dados da proposta comercial, substituindo o IPCA pelo indicador previsto no termo contratual para deflação dos valores.

Enfrentando as questões controvertidas apresentadas na instrução processual, a equipe firmou posicionamento quanto à competência do Tribunal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
Gabinete da Procuradoria-Geral

Contas estadual para fiscalizar a concessão, haja vista seu interesse direto no contrato, bem como o fato de que a atuação do TCU e a existência de processo de revisão não obstaculizam a competência deste órgão de controle externo. Refletiu que inexistente posicionamento judicial acerca da matéria em discussão e consignou o entendimento de que o Estado não decaiu do direito de rever os termos aditivos, mormente porque a avaliação quanto à manutenção da equação econômico-financeira deve ser contínua. Aduziu, ainda, que a regularidade dos aditamentos está condicionada à verificação da manutenção das condições efetivas da proposta, reiterando a compreensão de que a TIR sem financiamento é o critério adequado a veicular o equilíbrio contratual.

Refazendo os cálculos, concluiu a equipe de auditoria pela necessidade de investimentos adicionais de R\$ 347,609 milhões, ou a redução das tarifas em 31,90%, ou, ainda, a antecipação do término da concessão para 2014, a fim de que se mantivesse a TIR inicialmente projetada pela concessionária.

Mediante nova petição, ECOCATARATAS requereu o sobrestamento deste expediente, até ulterior deliberação judicial acerca do critério para revisão do contrato (peça nº 82), o que foi acolhido pelo Relator (Despacho nº 2448/12, peça nº 83).

Transcorridos mais de nove meses sem qualquer comunicação quanto ao deslinde das ações prejudiciais, o Relator suspendeu o sobrestamento (Despacho nº 1391/13, peça nº 90).

Mediante o Requerimento nº 429/13 (peça nº 96), o *Parquet* pugnou pela juntada aos autos do Contrato de Concessão nº 073/97.

Ato contínuo, o Despacho nº 2088/13 (peça nº 97) determinou a notificação do DER/PR para o exercício de contraditório.

A autarquia estadual apresentou nova manifestação (peça nº 107), aduzindo o avanço do processo administrativo de revisão amigável do contrato, inclusive noticiando a contratação da Fundação Instituto de Administração (FIA) para a condução dos estudos tendentes a solucionar a equação econômico-financeira da avença, bem como o encaminhamento das negociações. Uma vez mais, impugnou a metodologia de cálculo empreendida, sobretudo ante a utilização do fluxo de caixa projetado no início da vigência contratual, sem considerar as modificações introduzidas nos termos aditivos, bem como a insistência na utilização de dados contábeis em confronto com os fluxos de caixa originários.

A Procuradoria-Geral do Estado trouxe ao conhecimento desta Corte cópia do Parecer nº 43/2013, em que analisou os balizamentos necessários para a revisão dos contratos de concessão, objetivando o atendimento à determinação do Acórdão nº 346/2012, proferido pelo Plenário do TCU (peça nº 111).

Recebida a documentação (Despacho nº 37/14, peça nº 113), foram os autos submetidos à equipe de auditoria, a qual, considerando a inexistência de impugnações específicas (mas meramente genéricas), valendo-se da regra processual de distribuição do ônus probatório, resolveu a controvérsia na manutenção do seu relatório (Informação nº 4/14, peça nº 117).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

A Diretoria de Contas Estaduais, mediante a Informação nº 605/14 (peça nº 120), reputou necessária a oitiva da ECOCATARATAS sobre as conclusões do relatório final, o que foi determinado pelo Relator (Despacho nº 2120/14, peça nº 123).

A concessionária, reprisando em grande medida sua manifestação anterior, arguiu a impertinência do parecer apresentado pela PGE e, acostando estudo técnico elaborado pela empresa LCA Consultores, ratificou seu posicionamento no sentido de que o contrato está desequilibrado em seu prejuízo (peça nº 140).

Considerando a decisão proferida na Consulta nº 840955/13 (Acórdão nº 3765/2014-TP), determinou o Relator a manifestação da equipe de auditoria (Despacho nº 3046/14, peça nº 141), a qual sustentou a inaplicabilidade de seus pressupostos hipotéticos à situação concreta do contrato auditado, na medida em que as peculiaridades fáticas não se conformam às respostas tomadas abstratamente (peça nº 143).

A Diretoria de Contas Estaduais, por outro giro, na Instrução nº 8/15 (peça nº 144), entendeu que a situação sob exame amolda-se à matéria retratada em tese no citado expediente de Consulta, não afetando, contudo, a competência fiscalizatória que recai sobre o Tribunal de Contas – e, dessa forma, as conclusões do relatório de auditoria.

Mediante o Requerimento nº 14/15 (peça nº 145), este *Parquet* pugnou pela integração da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná (AGEPAR) no polo processual, bem como a intimação do Estado do Paraná e do DER/PR, para que esclarecessem quanto ao andamento do processo de revisão amigável do contrato de concessão.

No Despacho nº 1069/15 (peça nº 146), o Relator determinou a citação da AGEPAR, o que foi efetuado (peça nº 152). Apesar de requerer a dilação do prazo de contraditório (peça nº 151), a referida autarquia especial ficou-se silente (peça nº 156).

Em novo petítório (Requerimento nº 112/15, peça nº 159), o Ministério Público reforçou o pedido de intimação do Estado do Paraná e do DER/PR, objetivando obter informações atualizadas quanto a eventuais aditamentos e revisões ulteriores, oriundos do noticiado procedimento de revisão amigável do contrato de concessão. O pedido, entretanto, foi indeferido pelo Relator (Despacho nº 939/16, peça nº 160).

É o relato.

Prefacialmente, cumpre ao Ministério Público ressaltar a excelência dos trabalhos desenvolvidos pela laboriosa equipe técnica que efetuou a auditoria dos contratos de concessão rodoviária do Estado do Paraná. Conforme se vislumbra deste relatório, a metodologia empreendida buscou assentar as causas primeiras da longa discussão travada no âmbito político-jurídico quanto ao modelo de exploração instituído no fim da década de 1990, contextualizando precisamente os equívocos estatais na condução desse processo e as diversas consequências daí oriundas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

Para além disso, denota-se que houve grande esforço laborativo para definir algum critério, com lastro no termo contratual, que possibilitasse a compatibilização do valor da tarifa (pedágio) com o princípio da modicidade. Indubitavelmente, trata-se de notória demanda social, cujo atendimento, todavia, deve estar adstrito às obrigações definidas contratualmente.

Nesse sentido, em caráter preliminar, é de se reforçar a competência do Tribunal de Contas do Estado para a auditagem da concessão. Nada obstante se trate de rodovias federais – o que atrai a atuação do Tribunal de Contas da União, pela mera titularidade do bem público concedido – é fato que a Lei nº 9.277/1996 propiciou a delegação, mediante convênio, de sua exploração indireta pelo Estado do Paraná, cujo exercício, nos termos do art. 6º da referida legislação, observará “os limites da competência da União”.

Sob essa perspectiva, como bem circunscrito no relatório de auditoria, havendo obrigações específicas sobre o Estado do Paraná e órgãos da Administração indireta, a fiscalização desta Corte de Contas mostra-se não apenas possível como necessária, de modo a assegurar o controle dos atos daí decorrentes. Ressalva-se, apenas, ser imprescindível que se tenha o cuidado de não contrariar ou invadir o âmbito de atuação do TCU, haja vista que a proliferação de decisões divergentes invariavelmente obstará o efetivo exercício do controle e o atendimento das determinações por parte dos interessados.

Por outro giro, no que se refere aos argumentos tendentes a afastar a possibilidade de exame dos termos aditivos engendrados no início da concessão (nos anos de 2000 e 2002), entende-se que seu enfrentamento confunde-se, no caso, com o próprio mérito das determinações do relatório de auditoria. Isso porque, como se observa, a metodologia da equipe, a despeito de não sugerir sua anulação ou sequer sustação, afasta os novos parâmetros acordados para reconstituir o fluxo de caixa, o que conduziu aos resultados propostos.

Ademais, quanto aos reflexos do prévio debate da matéria em processo de consulta normativa, é de se consignar, em primeiro lugar, que apesar de se aquiescer que, nos termos da lei orgânica desta Corte, tais conclusões vinculam o exame dos seus órgãos técnicos e deliberativos, quando da prolação do Acórdão nº 3765/14-TP os relatórios de auditoria já haviam sido elaborados segundo metodologia própria e encontravam-se em tramitação. Além disso, considerando que as respostas foram, necessariamente, ofertadas em tese, não se há de opor tal decisão como prejudicial à análise do trabalho concreto realizado anteriormente, sobretudo porque, formalizada a consulta pela própria AGEPAR, tal hipótese corresponderia a acolher a possibilidade de a interessada definir *ex ante* o deslinde deste expediente – ou, segundo o brocardo latino, beneficiar-se da própria torpeza.

Nessa exata medida, ressalvando-se que o Ministério Público sequer ofertou parecer de mérito naquele expediente de consulta<sup>1</sup>, reputa-se que a resposta

---

<sup>1</sup> Conforme se pode verificar dos respectivos autos, a intervenção ministerial no expediente nº 840955/13 considerou temerária a resposta à consulta, por caracterizar potencial prejulgamento da questão ora apreciada, recomendando que, caso assim se deliberasse, fosse o processo encaminhado como prejulgado, para resolução uniforme da matéria sem dissociá-la das auditorias respectivas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

genérica ofertada pelo Tribunal de Contas não torna prejudicado o exame desta auditoria.

Avançando sobre o mérito, o levantamento histórico da concessão possibilita a compreensão de que os equívocos relacionados à sua execução têm origem anterior à própria licitação, na medida em que houve antecipação das condutas estatais à plena regularização do direito à exploração rodoviária pelo Estado do Paraná. Tal postura, qualificada pela equipe de auditoria como “apressada”, repercutiu na definição de um modelo de concessão que privilegiou a ampliação da exploração, pela iniciativa privada, de trechos rodoviários de competência do próprio Estado – e cuja manutenção, aliás, interessaria à concessionária, dado que a melhora no acesso à malha principal tende, em princípio, a aumentar o tráfego – em detrimento da definição de uma tarifa adequada a compor os interesses de concedente, concessionário e, sobretudo, usuário.

A partir do retrato traçado pela auditoria, é possível concluir que o pioneirismo do Estado do Paraná contrasta com certa dose de imperícia na condução de seu programa de exploração rodoviária, cogitando-se, até mesmo, da influência de interesses político-partidários (ou meramente eleitoreiros) na edição de ato unilateral que pôs fim ao modelo inicial antes mesmo de seu pleno estabelecimento. Daí se originaram todas as controvérsias que cercam a execução contratual, certamente pelo rompimento do sinalagma inicialmente avençado, cujas consequências foram devidamente explanadas no relatório de auditoria.

Por essa razão, independentemente da discussão a propósito da competência institucional do Tribunal de Contas para sustar aditivos contratuais, e apesar de o *Parquet* inclinar-se a corroborar o entendimento de que na constância do processo obrigacional (isto é, o contrato) não corre o prazo decadencial para revisar atos que, afinal, impactam na própria execução do ajuste, parece-nos que a desconsideração dos eventos ocorridos em 1998, 2000 e 2002 não se mostra adequada.

Nesse desiderato, conquanto louvável o trabalho empreendido, os inúmeros argumentos contrários à metodologia adotada para a mensuração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ensejam **dúvida razoável** quanto aos resultados obtidos – razão pela qual o Ministério Público não entende prudente ao Tribunal de Contas encampar as conclusões da auditoria.

Conforme vastamente relatado, pode-se observar que a taxa interna de retorno (TIR) é o único indicador econômico referido no ajuste, de sorte que as manifestações convergem pela sua utilização. Uma análise apartada dos termos contratual e aditivos poderia sugerir, nada obstante, *equivoco* na utilização da TIR como parâmetro de mensuração do equilíbrio econômico-financeiro avençado – sobretudo porque, como se sabe, trata-se de indicador destinado *precipua*mente a balizar a decisão de alocação de recursos do investidor.

De qualquer modo, *admitindo-se a TIR como critério da equação econômica do contrato*, é de se compreender que **a ocorrência de eventos que**





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
Gabinete da Procuradoria-Geral

**alterem a programação do fluxo de caixa no tempo<sup>2</sup> efetivamente impacta o indicador inicialmente proposto. É de se questionar, portanto, qual o sentido de exigir-se a manutenção de condições contratuais que vigeram por não mais do que trinta dias.**

Observe-se, nesse contexto, que as assertivas da auditoria **não** sugerem a transmutação do objeto contratado a partir dos polêmicos termos aditivos, mas tão-somente a modificação da programação financeira e dos investimentos necessários, de sorte que, em princípio, não se verifica razão jurídica válida para desprezar sua eficácia no processo obrigacional. A reconstituição do fluxo de caixa original, pois, parece obstada em face dos novos termos ajustados (além dos demais aspectos metodológicos questionados pelas partes envolvidas, não sem alguma razão).

Tais ilações são corroboradas pelos contornos explicitados no Acórdão nº 346/2012, prolatado pelo Plenário do TCU, em inspeção já referenciada:

25. Nas concessões em questão, há o **agravante de os contratos praticamente não terem vigido nas condições inicialmente pactuadas, acompanhando o fluxo de caixa original, que foi alterado logo no início da execução contratual por força dos atos unilaterais adotados pelo Governo Estadual e das medidas judiciais que se seguiram**, as quais levaram a aditivos incapazes de restaurar o equilíbrio econômico-financeiro nos termos primitivamente estipulados. Note-se que não se trata de um desequilíbrio decorrente apenas da desconsideração, nos ajustes promovidos, dos efeitos das mudanças nos cenários econômicos ocorridas desde a formalização das concessões. Há indícios de que o fluxo de caixa alterou-se em prol das concessionárias mesmo levando-se em conta, na avaliação dos investimentos, o custo de oportunidade da época em que os contratos foram assinados.

26. Impende avaliar, portanto, **todos os eventos que alteraram o fluxo de caixa original, desde a alteração unilateral das tarifas, e quantificar o efeito financeiro respectivo na revisão do pedágio**, de modo a manter equilibrados os encargos e a remuneração estabelecidos nos contratos. **Isso envolve, além das inserções, remanejamentos ou adequações de investimentos não previstos inicialmente, as perdas de receitas decorrentes da redução das tarifas e os ganhos advindos da postergação ou não realização de dispêndios, podendo-se até mesmo, se for o caso, serem consideradas as eventuais consequências financeiras da alteração de critérios de medição dos investimentos realizados.** (Grifamos)

(Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão 15/02/2012)

Apreendendo esse cenário multifacetário, reputou o TCU prudente, todavia, determinar ao DER/PR que procedesse à revisão dos contratos, inclusive prevendo a revisão periódica da tarifa (o que, ao menos em tese, pode atrair a incidência da Resolução ANTT nº 3.651), fixando-lhe prazo e deflagrando

<sup>2</sup> A taxa interna de retorno (TIR) define-se como a taxa necessária para igualar o valor presente de um investimento aos seus respectivos saldos de caixa gerados em cada período temporal futuro. Matematicamente, trata-se de **equação que tem o tempo por variável**. Nesse sentido, entende-se que a ocorrência de eventos supervenientes que venham a modificar os marcos temporais de investimentos/desembolsos, necessariamente, **altera a TIR inicialmente projetada**, não se podendo desconsiderar tais fatos para reconstituir fluxo de caixa original que, afinal, não se concretizou.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
Gabinete da Procuradoria-Geral

---

procedimento de monitoramento correspondente. Tais providências, parece-nos, dada a complexidade das alterações que poderão advir de suas conclusões, são mais adequadas ao exercício do controle – visto que incumbe ao próprio poder concedente a fiscalização da execução contratual em si, cercando-se de todas as cautelas necessárias para tanto<sup>3</sup>.

Diante de todo o exposto, conclui o Ministério Público pela **aprovação parcial do relatório de auditoria**, de modo a expedirem-se as **determinações** constantes das alíneas “c”, “d” e “f” de sua conclusão, sem prejuízo da realização de **processo de acompanhamento** (art. 257 do RITCE/PR) até o fim da concessão, visando sobretudo ao exame dos resultados do processo administrativo de revisão do contrato, o qual deverá estar compatibilizado às determinações do TCU, e da efetividade das eventuais alterações promovidas.

Curitiba, 6 de junho de 2016.

Assinatura Digital

**FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

---

<sup>3</sup> Diante disso, e considerando a notícia da existência de *processo administrativo de revisão amigável* dos contratos de concessão rodoviária, justifica-se o requerimento ministerial para a prévia manifestação do DER/PR e do Estado do Paraná acerca das eventuais conclusões desse procedimento. O indeferimento do pleito, nessa medida, obstaculiza a plena apreensão das condições vigentes da contratação.