



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



**PROCESSO n.º:** 1.084.367  
**NATUREZA:** Denúncia  
**DENUNCIANTE:** Alexander Marques de Oliveira.  
**DENUNCIADO:** Prefeitura Municipal de Lavras  
**EXERCÍCIO:** 2019

## **1. Relatório**

Tratam os autos de denúncia formulada por Alexander Marques de Oliveira, questionando vários aspectos do Edital de Concorrência Pública nº 005/2019. O objeto é a concessão onerosa para exploração do serviço de estacionamento público rotativo, bem como para implantação e manutenção da sinalização horizontal e vertical das vias e logradouros públicos do município de Lavras. A data de abertura das propostas foi definida para o dia 15/01/2020.

Os autos foram distribuídos, em 14/01/2020 ao Conselheiro Durval Ângelo, que determinou, à fl. 77, a análise dos fatos denunciados à Coordenadoria de Fiscalização de Concessões.

Assim sendo, a análise a seguir terá como foco verificar as irregularidades apontadas na Denúncia nº. 1.084.367 do Edital de concorrência sob processo 235/2019. Serão também analisados alguns aspectos considerados relevantes por esta Unidade Técnica. Ressalta-se, porém, que quaisquer outros aspectos não abordados neste relatório poderão ser objeto de nova análise por este Tribunal em momento oportuno.

## **2. Análise da denúncia 1.084.367**

A denúncia impugna em um único apontamento vários aspectos do edital sem conexão direta de matéria, razão por que esta análise será dividida em vários apontamentos, de acordo com o assunto conexo:

## **2.1 Da falta de delimitação do objeto relativamente à sinalização**

### **Denúncia:**

Insurge o denunciante contra a falta de delimitação do objeto da licitação, alegando que engloba genericamente a sinalização vertical e horizontal da cidade, deixando dúvidas se a concessão se limitará à área azul ou se abrangerá toda a área do município.

Tal obscuridade impede a justa concorrência e pode induzir o licitante de qual o real objeto da licitação, devendo como tal ser o edital cancelado para sua retificação, seguida de republicação.

### **Análise:**

O item 9 do edital diz que a definição da área objeto da concessão é feita no projeto básico:

**9.1 Os locais de execução do objeto estão indicados nos Anexos I – Projeto Básico de Viabilidade, deste Edital.** O prazo da concessão será de 120 (cento e vinte) meses contados da assinatura do contrato. (grifo nosso)

Verifica-se no Anexo I, denominado Projeto Básico, referência direta aos serviços de sinalização apenas no item 14.5, que se limita a abordar especificações técnicas por meio das Resoluções 302, 303 e 304 do CONTRAN, bem como seus manuais de sinalização.

Verifica-se referência à área de prestação do serviço somente no item 9 do Anexo I, à fl. 33:

9. Área de abrangência do estacionamento rotativo

A área de abrangência refere-se aos logradouros públicos e edificações públicas que expressam a representatividade do comércio e/ou serviços e os polos de atração de tráfego, geradores de elevada demanda por estacionamentos nas ruas e avenidas do município. O número total, para fins de estimativa de vagas rotativas, poderá sofrer modificação, devidamente justificadas. (Item 9 do Anexo I, fl. 33)

Embora se perceba inicialmente que se trate de área de representatividade do comércio e/ou serviços e os polos de atração de tráfego, o próximo parágrafo aparentemente delimita a área de sinalização a apenas a zona azul:

São áreas especiais de estacionamento, denominadas “ZONA AZUL” os logradouros determinados pelo Decreto Municipal nº 9.421/2011 podendo ter sua zona de abrangência alterada ou estendida à critério do poder concedente. (Item 9 do Anexo I, fl. 33)

Em verificação no endereço eletrônico da Câmara Municipal de Lavras e também da Prefeitura Municipal não se encontrou o referido Decreto Municipal nº 9.421/2011. Contudo, o próprio Anexo I do edital traz tabela com as vagas de estacionamento, aduzindo que se embasa no Decreto Municipal 9.421/2011 à fl. 33v. até 35.

Todavia, com base nessas informações disponíveis, constata-se delimitação das vagas de estacionamento, não havendo delimitação objetiva da área que deverá receber sinalização vertical e horizontal pela concessionária.

Como a delimitação da área do serviço de sinalização a ser prestado impacta diretamente no valor das propostas a serem apresentadas pelos licitantes, entende-se necessária a apresentação do Decreto 9.421/2011 pelo Município a este Tribunal para esclarecimento sobre a área que deverá receber sinalização horizontal e vertical pela concessionária, a fim de se verificar se cobrirá toda a malha viária do município, incluindo suas ampliações, ou apenas a parcela relativa ao estacionamento rotativo, ou se ainda incluirá outros polos de atração de tráfego e geradores de demanda.

Conclui-se pela **procedência** do apontamento e pela necessidade de **determinação** ao Município de Lavras para que:

- Apresente o Decreto Municipal nº 9.421/2011;
- Esclareça qual a área que deverá receber sinalização horizontal e vertical pela concessionária, esclarecendo se cobrirá toda a malha viária do município, incluindo suas ampliações no decorrer do contrato, ou apenas a parcela relativa ao estacionamento rotativo.

## **2.2 Da contradição e obscuridade do edital sobre o procedimento de fiscalização pelos agentes de trânsito**

### **Denúncia:**

Insurge o denunciante contra item 17.7 do edital que estabelece que os agentes municipais de trânsito devem acompanhar em tempo real os veículos estacionados sem pagamento de ticket e acima do tempo máximo permitido na mesma vaga enquanto, no projeto básico, o item 07 deixa a entender que no caso de veículo estacionado com crédito inválido (ou sem crédito), o procedimento seria o de enviar as informações para o banco de dados para posterior consulta, com envio da informação de veículo sem ticket para o Agente de Trânsito mais próximo como forma de controle.

Resta, pois, obscuro e contraditório o procedimento de fiscalização dos veículos estacionados, não havendo definição quanto à fiscalização se dar em tempo real (que seria o mínimo esperado pelo denunciante), ou com base em autuações por informação de terceiros, que não possuem fê pública e não são concursados, via banco de dados. Nesse sentido, questiona a denúncia se a informação dos veículos estacionados seria para mero controle ou para que o agente de trânsito pudesse atuar em tempo real.

**Análise:**

Verifica-se no item 17.7 do edital o estabelecimento do acompanhamento em tempo real pelos agentes de trânsito:

17.7 Os agentes municipais de trânsito acompanharão em tempo real, os veículos estacionados sem pagamento de tíquete e acima do tempo máximo permitido na mesma vaga.

Contudo, em análise da outra cláusula impugnada pela denúncia, o item 07 do projeto básico, não se verificou a alegação do denunciante de que o procedimento seria o de envio das informações para o banco de dados para posterior consulta, com envio da informação de veículo sem tíquete para o Agente de Trânsito mais próximo como forma de controle. Esse item 7 do projeto básico referido na denúncia versa sobre tarifas:

“7. Tarifas

As tarifas para o sistema de estacionamento rotativo serão de:

Pela utilização do Estacionamento Rotativo – Zona Azul, o usuário pagará a Tarifa correspondente, que, através de Decreto do Poder Executivo Municipal, terá seu valor fixado.

(...)”

Contudo, em análise do item 12.1.6 do edital, observa-se delegação de competência de fiscalização à concessionária, mais especificamente de **aplicação de penalidades**:

12.1.6. Fiscalização: A fiscalização do serviço de Estacionamento Rotativo Pago deverá ser efetivada pelo DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE TRÂNSITO valendo-se de seus instrumentos legais, **sendo delegada a fiscalização do uso das vagas à empresa CONCESSIONÁRIA**, conforme as disposições legais vigentes, principalmente no sentido de **aplicar as autuações aos eventuais infratores** que não respeitarem o regulamento com base nas informações prestadas oriundas do sistema fornecido pela CONCESSIONÁRIA relativo aos veículos que deixarem de efetuar o

pagamento da tarifa dentro dos prazos estabelecidos no regulamento do estacionamento rotativo. (grifos nossos)

Entende a doutrina que eventuais atributos do Poder de polícia podem ser delegados, porém nem todos atributos podem ser repassados a um terceiro:

Não se pode deixar de mencionar, no entanto, a **existência de entendimento favorável à delegação** de atividades de polícia exclusivamente materiais, desde que não envolvam o exercício de autoridade por um particular sobre outro cidadão. Seria o caso, por exemplo, da instalação de infraestrutura necessária para o exercício do poder de polícia, a colocação de sinalizações, **a pura fiscalização (sem aplicação de sanções)**. Tal entendimento, que serve para justificar situações concretas já verificadas na prática administrativa, deve ser aceito com cautela, tendo em vista a dificuldade de distinguir a mera execução material do efetivo ato de polícia, privativo do poder público.<sup>1</sup>

O Supremo Tribunal Federal decidiu sobre a impossibilidade de se delegar a aplicação de penalidades a entidade privada, como versa o caso concreto deste certame:

2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

3. Decisão unânime”<sup>2</sup>

O Superior Tribunal de Justiça também decidiu no mesmo sentido ao apreciar a aplicação de multas pela Empresa de Transporte de Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans)<sup>3</sup>. Embora tenham sido acolhidos embargos declaratórios, permitindo o exercício do aspecto fiscalizatório pela empresa, permaneceu a imposição de vedação à aplicação de sanções pela BHTrans<sup>4</sup>:

Não obstante, a minuta de contrato contém irregularidade concreta, permitindo a aplicação de sanção objetiva pela concessionária, conforme item 11.11.5 à fl. 71:

**11.11.5. Identificar, notificar e bloquear por 24 horas a placa dos veículos infratores em tempo real**, informando ao Departamento de Trânsito ou a seus

<sup>1</sup> PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 1932 p.

<sup>2</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717

<sup>3</sup> REsp 817534, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 10-12-09

<sup>4</sup> Rel. Min. Mauro Campbell. DJe 16-6-10

agentes municipais de trânsito a utilização irregular das vagas de estacionamento, além de informar a taxa de ocupação de vagas (veículos pagantes e em situação irregular), de forma a demonstrar a operação do sistema dentro da taxa de equilíbrio econômico-financeiro de execução do contrato. (grifos nossos)

Como a **aplicação de penalidades afeta a inadimplência**, impacta-se concretamente na taxa de respeito que consta na fl. 36v., considerada de 50% e que compõe a própria fórmula de cálculo da **arrecadação bruta contratual**. Trata-se, pois, de **íntima relação entre aplicação de sanções e o montante que se arrecada com a prestação do serviço**, de forma que, uma eventual alteração do edital nesses termos, resultará na modificação do montante arrecadado por este contrato, **alterando o objeto** e, portando, ensejando a necessidade de se refazer o procedimento licitatório.

Resta claro, portanto, a irregularidade da delegação presente no item 12.1.6, razão por que se deve determinar a sua imediata correção. Entende-se pela necessidade de **suspensão cautelar** do certame, para que se corrija os itens 12.1.6 do edital e item 11.11.5 da minuta do contrato, **não delegando à concessionária a aplicação de sanções aos infratores e republicando o edital**.

### **2.3 Do erro material no item 17.8**

#### **Denúncia:**

Aponta a denúncia erro de referência no item 17.8, que menciona o Município de Orlândia, ao invés de Lavras. Constata-se a necessidade de saneamento do vício mediante cancelamento ou retificação do edital.

#### **Análise:**

Constata-se irregularidade na menção ao município, trocando-se Lavras por Orlândia, conforme item a seguir:

17.8 A concessionária será responsável pelos danos causados direta o indiretamente ao município de **Orlândia**, às Concessionárias de Serviços Públicos (energia, água, telefone, gás, etc.) ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do Contrato, não excluindo ou reduzindo aquela responsabilidade a fiscalização ou acompanhamento, pela Concedente, do desenvolvimento dos serviços objeto do contrato. (grifo nosso)

Entende-se que a interpretação das cláusulas do edital não se dá pela sua leitura individual e estanque, mas sim pela interpretação de todo o documento e seus anexos. O

caso concreto revela erro pontual de fácil observação, pois o edital está repleto de referências ao município de Lavras, não havendo necessidade de correção, uma vez que não se vê riscos à interpretação, além do fato de que já houve entrega das propostas pelos licitantes no dia 15/01/2020. Ademais, o mesmo vício não foi observado na minuta do contrato, que será o documento a ser assinado pelas Partes.

Diante do exposto, conclui-se pela **procedência parcial** do apontamento, devendo a referida correção do nome do município ser feita **apenas no caso de ocorrer republicação do edital**.

#### **2.4 Da referência pelo instrumento convocatório a lei Complementar alheia ao tema**

##### **Denúncia:**

Aponta-se incoerência na menção pelo instrumento convocatório da Lei Complementar nº 374 de 27/11/2018 que regulamenta tema sem conexão com o objeto da contratação. A referida lei refere-se a concessão de direito real de uso de imóvel. Trata-se, assim, de vício que necessita de ser sanado, sob pena de nulidade do certame.

##### **Análise:**

Ao descrever as normas que irão reger a licitação, inclui o edital referência à Lei Complementar 374 de 27 de novembro de 2018:

“(...)Esta licitação reger-se-á pelas disposições contidas na lei nº 8.666, de 21 e junho de 1993, Lei nº 9.636/98...Lei Complementar nº 374, de 27 de novembro de 2018...”

A referida norma versa sobre Concessão de Direito Real de Uso de Imóvel Público específico com área total de 4.530 m<sup>2</sup> para fins empresariais e/ou industriais:

Art. 3º. Destina-se a Concessão de Direito Real de Uso para fins específicos de atividades empresariais e/ou industriais, resguardado o interesse público.

Parágrafo Único. Para efeitos desta Lei considera-se:

I – Atividade empresarial, a atividade econômica exercida profissionalmente pelo empresário por meio da articulação dos fatores produtivos para a produção ou circulação de bens ou de serviços; e

II – Atividade industrial, a atividade econômica que tem por finalidade transformar matéria-prima em produtos comercializáveis, utilizando para isto força humana, máquinas e/ou energia.<sup>5</sup>

Entende-se que se trata matéria diferente do objeto deste edital, que se baseia na exploração do serviço de estacionamento público rotativo de veículos no município. Contudo, não há gravidade nesta irregularidade, visto que tal menção não possui o condão de impedir a aplicação de outras normas que se revelem pertinentes à regulamentação do objeto licitado, como a lei 8.666/93.

Conclui-se pela **procedência parcial** do apontamento, devendo o edital ser retificado com a exclusão de menção à Lei Complementar 374 de 27 de novembro de 2018 **apenas no caso de ocorrer republicação do edital.**

### **2.5 Do preço mínimo definido pelo edital**

Conforme item 8.4.4, o edital prevê preço mínimo de 25% de repasse ao Município, contudo não há percentual mínimo ou máximo previsto em lei ou em decreto. Alega a denúncia que essa exigência não atende ao princípio da legalidade, uma vez que o preço da tarifa deve ser imposto por ato normativo, conforme Lei Municipal 3.785/2011.

Ademais, não está a referida exigência tampouco alicerçada em critério técnico ou justificativa plausível. Alega-se ainda que no contrato anterior firmado com a empresa Serttel o preço da tarifa era inferior ao fixado no caso em tela.

#### **Análise:**

A Lei Municipal 3.785/2011 é clara no sentido da necessidade de Decreto Municipal para fixação de tarifas:

Art. 3º. Fica acrescentado o artigo 2A, com a seguinte redação:

Art. 2A: As áreas de estacionamento remunerado referidas por esta Lei, bem como os horários de funcionamento e respectivas tarifas serão **fixadas** por **decreto** pelo Prefeito Municipal<sup>6</sup> (grifos nossos)

Verifica-se no edital a seguinte menção à fixação do preço da tarifa:

7. Tarifas

As tarifas para o sistema de estacionamento rotativo serão de:

<sup>5</sup> Art. 3º da Lei Complementar 374 de 27 de novembro de 2018

<sup>6</sup> Art. 3º, Lei Municipal 3.785/2011



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



Pela utilização do Estacionamento Rotativo – ZONA AZUL, o usuário pagará **Tarifa correspondente, que, através de Decreto do Poder Executivo Municipal, terá seu valor fixado.** (grifo nosso)

Embora assuma o instrumento convocatório que se trate de definição por decreto municipal, continua o item 7 detalhando as tarifas:

O preço da tarifa a ser cobrado pelos estacionamentos será de R\$ 2,00 (dois reais) a hora para automóveis e R\$ 1,00 a hora motocicletas, podendo só valores serem reajustados através de Decreto.

A utilização do Estacionamento Rotativo poderá ocorrer da seguinte maneira e tarifação:

30 minutos.....R\$1,00 carros e R\$ 0,50 motos;

60 minutos.....R\$2,00 carros e R\$ 1.00 motos;

90 minutos.....R\$3,00 carros e R\$ 1.50 motos;

120 minutos.....R\$4,00 carros e R\$ 2.00 motos;

### **Tarifa de pós utilização:**

A tarifa de pós utilização, conforme Decreto Municipal será devida a aquele usuário que não adquirir dentro do prazo de tolerância o tempo necessário para estacionamento na zona azul, sendo devido o valor equivalente a 15 vezes o valor da menor tarifa praticada para automóveis, ou seja R\$ 15,00, (para carros e motos) ficando o usuário ciente que possuirá a partir da emissão da referida taxa de pós-utilização o prazo de 03 dias úteis para regularizar a mesma de forma a evitar a conversão em auto de infração de trânsito e posterior multa.

Uma vez que não se encontrou decreto vigendo, constata-se que o edital considera apenas valores de referência para as tarifas, porém não fixa os valores, como aduz a denúncia, não infringindo o art. 2A da Lei Municipal 3.785/2011.

A consequência prática da consideração de valores de referência para a tarifa é que a licitante que se sagrar vencedora do certame terá direito à prestação do serviço sob as condições fixadas no instrumento convocatório. Assim, caso futuramente o decreto estipule valores diferentes dos previstos no certame, deverá se proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Mesmo no caso contrário, ou seja, de já haver decreto publicado previamente ao edital, nada impediria que houvesse a superveniência de outro decreto, de forma que tal fato ensejaria da mesma forma necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do

contrato. Assim o requisito da necessidade ou não de publicação prévia do decreto regulamentando tarifas revela-se inábil para alterar os parâmetros pactuados no instrumento convocatório.

Consta ainda na minuta do contrato o item 3.1, que vincula o valor da tarifa à existência de decreto Municipal:

3.1 . O valor da tarifa para 1 (uma) hora de estacionamento para veículos é de R\$ XX e R\$ XXXX para 02 (duas) horas, nos termos do Decreto Municipal n.º XXXXX.

O item 3.1 aduz que haverá a publicação de Decreto Municipal antes da assinatura do contrato.

Assim, resta limitado o prazo para a publicação do decreto, que se dará antes da assinatura do contrato. Ademais, o edital fornece valores para a elaboração das propostas pelos licitantes, sem prejuízos da fixação de tarifa por decreto. Por fim, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório do art. 3º da Lei 8.666/93, estará o contratado sujeito à equação financeira estabelecida no certame com base nos valores do edital, sem prejuízos aos seus direitos e obrigações.

Diante do caso em tela, conclui-se pela **improcedência** do apontamento.

## **2.6 Da vedação à contratação de menores de idade para função de monitor**

O edital prevê no item 12.1.5 a vedação à contratação de menores de idade para a função de monitor, contudo o art. 11 da lei municipal 2.482/99 estabelece esta possibilidade. Trata-se, pois, de desrespeito ao princípio da legalidade, devendo esta proibição ser revista por meio de republicação do edital.

### **Análise:**

O item 12.1.5 do edital versa sobre o monitoramento do estacionamento rotativo:

**12.1.5. Monitoramento:** A monitoria do Estacionamento Rotativo Pago deverá ser de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA. Os monitores, profissionais (**maiores de idade**) deverão ser contratados pela empresa para auxiliar os usuários das vagas de estacionamento rotativo, direcionando-os, educando-os quanto à utilização e importância do projeto, além de consultar os veículos estacionados ao longo da via pública em vagas de estacionamento rotativo público municipal, informando o departamento municipal de trânsito, de forma on-line via aplicativo preparado para

esta comunicação, os veículos estacionados em não conformidade com a lei. (grifo nosso em “maiores de idade”)

A art. 11 da lei municipal 2.482/99 que foi impugnado pelo denunciante não possui mais a redação apresentada, pois foi alterado pela Lei Municipal 3.785/2011:

Art. 6º. O Artigo 11 da Lei nº 2.482/99 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11 – Fica a concessionária dos serviços de estacionamento “Área Azul” obrigada a reservar, para execução dos serviços, mão-de-obra de, no mínimo, 10% (dez por cento) para deficientes físicos.

Parágrafo Único – A concessionária poderá fazer a contratação de menores carentes a partir de 14 anos de idade, desde que observadas as normas vigentes para sua contratação e para as quais não haja vedação em lei, em compromissos formais firmados pela Administração Pública ou em atos normativos, expedidos por órgãos da Administração Pública, pelo Ministério Público e pelo Judiciário.<sup>7</sup>

Verifica-se do dispositivo legal que não se trata de imposição da lei, mas sim de mera de possibilidade a contratação de menores carentes pela concessionária outorgada pela lei municipal. No caso concreto, o edital optou por não conceder esta permissão, o que se constata dentro da discricionariedade da prefeitura.

Todavia, entende-se, pela necessidade de explicitação dos motivos que fizeram a administração estabelecer essa restrição na prestação do serviço, uma vez que havia a permissão legal para a contratação de menores de idade carentes, tendo sido escolhido caminho diverso, que implicará a restrição de oportunidades a uma faixa vulnerável da população:

1. Os atos discricionários da Administração Pública estão sujeitos ao controle pelo Judiciário quanto à legalidade formal e substancial, cabendo observar que os motivos embasadores dos atos administrativos vinculam a Administração, conferindo-lhes legitimidade e validade.<sup>8</sup>

A redução de oportunidades de trabalho para jovens do município é um resultado, *a priori*, claro e certo da ação tomada pela Comissão de licitação. Entende-se, pois, que tal restrição se vincule a motivos de fato que a tornem válida no município:

2. Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela

<sup>7</sup> Art. 6º da Lei Municipal 3.785/2011

<sup>8</sup> Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no REsp 1280729/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 10/04/2012, p. DJe 19/04/2012.)

administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido".<sup>9</sup>

Conclui este Órgão Técnico pela **procedência** do apontamento e necessidade de **intimação** da Prefeitura Municipal de Lavras para **esclarecimentos** que julgar cabíveis acerca de se vedar a contratação de menores carentes como aprendizes no item 12.1.5 do edital.

### **3. Apontamentos identificados pela Unidade Técnica**

#### **3.1 Da ausência de referência à Lei Federal 8.987/1994 de concessão e permissão para a prestação de serviços públicos.**

O objeto do certame é intitulado como **concessão onerosa** para exploração, por particulares, do serviço **de estacionamento público rotativo** de veículos, denominado Zona Azul, bem como a implantação e manutenção de sinalização horizontal e vertical nas vias e logradouros públicos do Município de Lavras. Esta unidade entende que a exploração de estacionamentos rotativos em vias urbanas constitui um serviço público, conforme já decidido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – ESTACIONAMENTO ROTATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE CONCORRÊNCIA – EXIGÊNCIA LEGAL.

- **O serviço de estacionamento nos logradouros municipais está inserido no conceito de serviço público.** Assim, nos termos do artigo 175 da Constituição da República, a delegação ao particular de serviços públicos por meio de concessão ou permissão pelo ente público ao particular deve ser procedida de licitação.<sup>10</sup>  
(grifo nosso)

No mesmo sentido, versa a lei municipal 3.785/2011, ao considerar que a remuneração da concessionária se dará por meio de tarifa, forma de pagamento relacionada à prestação de serviços públicos:

Art. 3º. Fica acrescentado o artigo 2A, com a seguinte redação:

<sup>9</sup> MS 15.290/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 26.10.2011, DJe 14.11.2011

<sup>10</sup> Apelação Cível Nº 1.0713.10.003986-4/001 - COMARCA DE Viçosa – Apelante(s): SOS SERVIÇOS DE OBRAS SOCIAIS – Apelado(a)(s): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - Litisconsorte: MUNICÍPIO VICOSA.

Art. 2A: As áreas de estacionamento remunerado referidas por esta Lei, bem como os horários de funcionamento e respectivas **tarifas** serão fixadas por decreto pelo Prefeito Municipal<sup>11</sup> (grifos nossos)

Nesse fluxo de ideias, a Constituição Federal dispõe sobre a prestação de serviços públicos em seu artigo 175 da seguinte forma:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão** ou **permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (grifos nossos)

Assim sendo, a municipalidade tem a possibilidade de prestar esses **serviços diretamente** ou por **delegação**, sendo neste caso mediante **concessão ou permissão**.

O caso concreto, embora se verifique a referência à modalidade de concessão, não menciona explicitamente a Lei de Concessões e Permissões 8.987/1995, versando entre outras normas citadas, sobre:

- Lei 8.666/95 de Licitações e Contratos da Administração;
- Lei 9.636/1998 sobre alienação de bens imóveis de domínio da União;
- Decreto nº 7.892/2013, que versa sobre Sistema de Registro de Preços.

Ocorre que o objeto a ser licitado não utiliza a modalidade de registro de preços, não envolve alienação de bens imóveis da União, nem se trata de um contrato regido especificamente pela lei 8.666/95.

Outra fonte de imprecisão para se propor este apontamento é a existência de concessões de uso, que podem se dar em caráter oneroso ou não, que não possuem lei regulamentadora específica. Como o edital fala explicitamente em “concessão onerosa”, pode-se subentender que se trate de uma concessão de uso. Importante, contudo, que se deixe claro que esta seria uma interpretação equivocada, pois o objeto é claramente um serviço público a ser operado sem cessão de espaço a uma pessoa privada, com apenas a sua exploração para prestação do serviço ao cidadão.

---

<sup>11</sup> Art. 3º, Lei Municipal 3.785/2011

Contratos de concessão possuem uma série de particularidades, como estabilidade do vínculo entre partes, possibilidade de prestação do serviço por longos prazos, mecanismos de revisão de tarifas, metas para o concessionário, etc. Por se tratar de contrato a ser estabelecido por um prazo mínimo de 10 anos, podendo ser prorrogável por igual período, trata-se de situação que requer um contrato claro, com objeto certo e que provavelmente requisitará no futuro reequilíbrio econômico-financeiro por revisão tarifária, mecanismos inerentes a concessões. Caso não haja clareza no edital sobre a regulamentação do objeto, corre-se o risco de se ter a contratação de solução desvantajosa por prazo mínimo de 10 anos, trazendo grandes prejuízos para a população.

A natureza do objeto licitado como sendo de serviço público e o estabelecimento pelo edital de que se trata de concessão impõem à sua contratação que seja regida pela lei 8.987/1995. O critério de julgamento com base no pagamento de valor fixo inicial de R\$200.000,00, seguido pelo maior valor de repasse mensal enquadra-se na concessão do tipo de maior oferta, nos termos do art. 15, II da Lei 8.987/1995.

Diante do exposto, conclui-se pela **necessidade de correção do edital** para que a administração faça menção explícita de que o objeto concedido se trata de concessão nos termos da Lei 8.987/1995, ou de retificação do edital para sua exploração sob outra forma de contratação.

#### **4. Necessidade de verificação da dimensão econômica e financeira da licitação.**

O edital que consta na denúncia não apresenta informações sobre a demanda pelo serviço, citando apenas a taxa de ocupação de 60% para as vagas de estacionamento e a taxa de respeito de 50%, ambos à fl. 36v., sem dados históricos da demanda que justifiquem tais considerações. A partir dessas informações definidas pelo município, complementadas com o valor da tarifa, deve o licitante calcular a arrecadação bruta do contrato.

Em pesquisa no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Lavras<sup>12</sup> e do portal do cidadão<sup>13</sup>, não se encontrou os estudos que embasaram a referida licitação, o que impede a análise de dados que justifiquem taxa de ocupação de 60% para as vagas e a taxa de respeito de 50% definidos no edital.

Ocorre que estudos de demanda assumem grande importância na prestação de serviços, como é o caso concreto de 10 anos prorrogáveis por igual período, pois a demanda afeta não somente o valor do contrato, como também a viabilidade do objeto licitado:

(...) o estudo de viabilidade econômico-financeiro visa a assegurar que as receitas, por um lado, e as despesas e os investimentos, por outro, se equilibram, garantindo rentabilidade justa ao empreendedor e tarifa módica ao usuário do serviço a ser prestado.<sup>14</sup>

Estudos de viabilidade técnico, econômico e ambiental (EVTEA) permitem que se comprove tecnicamente a busca da melhor solução pelo município. Conhecendo melhor os encargos e benefícios do contrato, o Poder Concedente adquire controle sobre os custos da concessão e consegue gerenciar melhor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, sem onerar a sociedade, nem o concessionário.

Em suma, a elaboração de um EVTEA de forma apropriada traz segurança jurídica ao contrato celebrado, permitindo, previamente, que as partes contratuais conheçam maiores detalhes sobre o objeto e suas atribuições. No caso concreto, não há comprovação técnica e inequívoca sobre os aspectos centrais que devem ser abordados no EVTEA: viabilidade técnica frente a soluções alternativas, viabilidade econômica do empreendimento e o seu impacto ambiental.<sup>15</sup>

A correta análise de um projeto de concessões perpassa, necessariamente, pelo exame da viabilidade econômica financeira, a fim de que sejam consideradas todas as

<sup>12</sup> <http://pml.lavras.mg.gov.br/conteudo/texto/2846>

<sup>13</sup> <http://187.60.128.132:8082/portalcidadao/#78c3e513dd43cb27d8a3e2f376196ffc656d7ea577b2c6fb4e0e266bfl6d9ca2233%C4%B63605504ffedd94fb65b8146c82bd22841763a4457569e937a8372cb01473df21c376fceb58f3c2a07c1a18048a34dd85fb547eb77f9cfe8123884287156ef4c66513f9dd5574>

<sup>14</sup> Relatório do Acórdão 3027/2012 – Plenário do TCU

<sup>15</sup> Relatório do Acórdão 2215/2016 – Plenário do TCU

variáveis capazes de impactar a equação econômica/financeira do negócio subjacente à concessão.

Desta forma, conclui-se para que se **determine** ao município o envio dos documentos atualizados relativos às **fases interna e externa** do certame, informando o estágio em que se encontra o procedimento licitatório objeto da denúncia, incluindo ainda:

**1 Todas as planilhas, EM MEIO ELETRÔNICO, no formato EXCEL ou outro meio que permita a realização de estudos de sensibilidade,**

desenvolvidas para a realização dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento, com fórmulas discriminadas,

**SEM A EXIGÊNCIA DE SENHAS DE ACESSO OU QUALQUER**

**FORMA DE BLOQUEIO AOS CÁLCULOS,** e, quando for o caso,

descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas,

compreendendo parâmetros técnicos, econômico-financeiros, jurídicos e

outros que afetem a sustentabilidade técnica e econômica do

empreendimento, contendo, **no que couber:**

a) estudos de aferição e projeção de demanda;

b) o valor dos investimentos com base em valores de mercado com data de referência e apresentação da metodologia e fontes de pesquisas utilizadas;

c) cadastro de interferências existentes nos locais de execução das obras e levantamento de desapropriações necessárias;

**d) discriminação de todos os custos e despesas estimados para a prestação dos serviços;**

e) **projeção das receitas operacionais do concessionário;**

f) eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, se existentes;

g) relatório contendo a definição e diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, incluindo a avaliação de passivo ambiental, o estudo dos impactos ao meio ambiente e as prováveis medidas mitigadoras ou compensatórias;

h) tratamento de riscos, contemplando matriz de riscos consolidada, alocação e medidas mitigadoras dos principais riscos do contrato.

i) relação dos critérios de avaliação de desempenho projetados;

**2 Relações de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas e investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes.**

**5. Conclusão**

- Na análise dos apontamentos da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu pela necessidade de SUSPENSÃO do procedimento licitatório, pelas razões a seguir expostas:

**2.2 Da contradição e obscuridade do edital sobre o procedimento de fiscalização pelos agentes de trânsito**

Resta claro no edital a irregularidade da delegação de poder de aplicação de penalidades ao concessionário presente no item 12.1.6 e 11.11.5 da minuta do contrato,

violando entendimento doutrinário e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal presente na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717.

**Como a aplicação de penalidades afeta a inadimplência, relacionada diretamente com as receitas que a concessionária auferirá**, impacta-se concretamente na taxa de respeito que consta na fl. 36v., considerada de 50% e que compõe a própria fórmula de arrecadação buta contratual do edital. Consequentemente, **a viabilidade do negócio será alterada** com a referida retificação que se revela imprescindível.

Entende-se pela necessidade de **suspensão cautelar** do certame, para que se corrija os itens 12.1.6 do edital e item 11.11.5 da minuta do contrato, **e não se delegue à concessionária aplicação de sanções aos infratores, sendo necessária a republicação do edital.**

- Na análise da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu pela **procedência** dos seguintes apontamentos:

### **2.1 Da falta de delimitação do objeto relativamente à sinalização**

Conclui-se pela **procedência** do apontamento e pela necessidade de determinação ao Município de Lavras para que:

- Apresente o Decreto Municipal nº 9.421/2011;
- Esclareça qual a área que deverá receber sinalização horizontal e vertical pela concessionária, dizendo se cobrirá toda a malha viária do município, incluindo suas ampliações no decorrer do contrato, ou apenas a parcela relativa ao estacionamento rotativo.

### **2.6 Da vedação à contratação de menores de idade para função de monitor**

Conclui este Órgão Técnico pela **procedência** e necessidade de **intimação** da Prefeitura Municipal de Lavras para **esclarecimentos** que julgar cabíveis acerca de se vedar a contratação de menores carentes como aprendizes no item 12.1.5 do edital.

- Na análise da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu pela **procedência parcial** dos seguintes apontamentos:

### **2.3 Do erro material no item 17.8**

Entende-se que a interpretação das cláusulas do edital não se dá pela sua leitura individual e estanque, mas sim pela interpretação de todo o documento e seus anexos. O caso concreto revela erro pontual de fácil observação, pois o edital está repleto de referências ao município de Lavras, não havendo necessidade de correção, uma vez que não se vê riscos à interpretação, além do fato de que já houve entrega das propostas pelos licitantes no dia 15/01/2020. Ademais, o mesmo vício não foi observado na minuta do contrato, que será o documento a ser assinado pelas Partes.

Diante do exposto, conclui-se pela **procedência parcial** do apontamento, devendo a referida correção do nome do município ser feita **apenas no caso de ocorrer republicação do edital**.

### **2.4 Da referência pelo instrumento convocatório a lei Complementar alheia ao tema**

Entende-se que se trata matéria diferente do objeto deste edital, que versa sobre a exploração do serviço de estacionamento público rotativo de veículos no município. Contudo, não se trata de irregularidade grave, visto que tal menção não possui o condão de impedir a aplicação de outras normas que se revelem pertinentes à regulamentação do objeto licitado, como a lei 8.666/93.

Conclui-se pela **procedência parcial** do apontamento, devendo o edital ser retificado com a exclusão de menção à Lei Complementar 374 de 27 de novembro de 2018 **apenas no caso de ocorrer republicação do instrumento convocatório**.

- Na análise da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu pela **improcedência** dos seguintes apontamentos:

### **2.5 Do preço mínimo definido pelo edital**

A análise do instrumento convocatório mostra que resta limitado o prazo para a publicação do decreto, que se dará antes da assinatura do contrato. Ademais, o edital

fornece valores para a elaboração das propostas pelos licitantes, sem prejuízos da fixação de tarifa por decreto. Por fim, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório do art. 3º da Lei 8.666/93, estará o contratado sujeito à equação financeira estabelecida no certame com base nos valores do edital, sem prejuízos aos seus direitos e obrigações ao longo da vigência contratual.

Diante do caso em tela, conclui-se pela **improcedência** do apontamento.

- Esta unidade técnica identificou ainda **inconsistências e/ou irregularidades** nos seguintes apontamentos:

### **3.1 Da ausência de referência à Lei Federal 8.987/1994 de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.**

A natureza do objeto licitado como sendo de serviço público, cuja prestação por delegação deve se dar mediante concessão ou permissão. O estabelecimento pelo edital de que se trata de concessão impõem à sua contratação que seja regida pela lei 8.987/1995. Como o edital fala explicitamente em “concessão onerosa”, pode-se subentender que se trate de uma concessão de uso. Importante, contudo, que se deixe claro que esta seria uma interpretação equivocada, pois o objeto é claramente um serviço público a ser operado sem cessão de espaço a uma pessoa privada, com apenas a sua exploração para prestação do serviço ao cidadão.

O critério de julgamento, com base no pagamento de valor fixo inicial, seguido pelo maior valor de repasse mensal enquadra-se na concessão do tipo de maior outorga, nos termos do art. 15, II da Lei 8.987/1995.

Diante do exposto, conclui-se pela **necessidade de correção do edital** para que faça menção explícita pela administração de que o objeto concedido se trata de concessão nos termos da Lei 8.987/1995, ou de retificação do edital para sua exploração sob outra forma de contratação.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



- Em relação ao item 4 *Necessidade de verificação da dimensão econômica e financeira da licitação*, essa unidade entendeu que:

Deve-se **determinar** ao município o **envio dos documentos atualizados** relativos às **fases interna e externa** do certame, informando o estágio em que se encontra o procedimento licitatório objeto da denúncia, incluindo ainda:

**1 Todas as planilhas, EM MEIO ELETRÔNICO, no formato EXCEL ou outro meio que permita a realização de estudos de sensibilidade, desenvolvidas para a realização dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento, com fórmulas discriminadas, SEM A EXIGÊNCIA DE SENHAS DE ACESSO OU QUALQUER FORMA DE BLOQUEIO AOS CÁLCULOS, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas, compreendendo parâmetros técnicos, econômico-financeiros, jurídicos e outros que afetem a sustentabilidade técnica e econômica do empreendimento, contendo, no que couber:**

a) estudos de aferição e projeção de demanda;

b) o valor dos investimentos com base em valores de mercado com data de referência e apresentação da metodologia e fontes de pesquisas utilizadas;

c) cadastro de interferências existentes nos locais de execução das obras e levantamento de desapropriações necessárias;

**d) discriminação de todos os custos e despesas estimados para a prestação dos serviços;**

e) **projeção das receitas operacionais do concessionário;**

f) eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, se existentes;

g) relatório contendo a definição e diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, incluindo a avaliação de passivo ambiental, o estudo dos impactos ao meio ambiente e as prováveis medidas mitigadoras ou compensatórias;

h) tratamento de riscos, contemplando matriz de riscos consolidada, alocação e medidas mitigadoras dos principais riscos do contrato.

i) relação dos critérios de avaliação de desempenho projetados;

**2 Relações de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas e investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes.**



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



### 6. Proposta de encaminhamento

Entende esta Unidade Técnica que os responsáveis pela Concorrência Pública nº 005/2019, José Cherem, Prefeito Municipal de Lavras e Cíntia Cristina Fernandes, Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Mobilidade Urbana, devem ser:

- (i) **intimados**, em caráter de urgência, para se **absterem da prática de qualquer ato visando à continuidade do citado certame**, sob pena de aplicação de multa prevista no art. 85, III, da Lei Complementar nº 102/08, bem como comprovarem nos autos, a publicação do ato de suspensão do certame em diário oficial e em jornal de grande circulação, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar nº 102/08;
- (ii) Apresentar as **justificativas** que entenderem pertinentes em relação às irregularidades supracitadas;
- (iii) **intimados** para **encaminhar** a este Tribunal:
  - a. Decreto Municipal nº 9.421/2011, não encontrado nos endereços eletrônicos da Câmara e da Prefeitura Municipal;
  - b. Todos os documentos elencados no item 4 *Necessidade de verificação da dimensão econômica e financeira da licitação*.

À consideração superior.

CFCO, aos 31/01/2020

---

Jonas Vale Lara  
Analista de Controle Externo  
TC03204-0