



# 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 abertura das propostas ocorreu no 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.

Entre outros apontamentos, esta unidade constatou necessidade de suspensão cautelar do certame, face a imprecisões do edital sobre o procedimento de fiscalização a ser exercido pela concessionária e pelos agentes de trânsito, mais precisamente relacionado à aplicação de penalidades.

O relator, Conselheiro Durval Ângelo, decidiu pela suspensão cautelar do processo licitatório, tendo a decisão sido confirmada por meio de acórdão da Primeira Câmara em 11/02/2020. Foram intimados o Prefeito Municipal de Lavras, Sr. José Cherem, e a Secretária de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Mobilidade Urbana de Lavras, Sra. Cíntia Cristina Fernandes, a prestar esclarecimentos relativos aos apontamentos da denúncia e aos identificados pela unidade técnica.

Nesse íterim o denunciante apresentou complemento à denúncia às fls. 121 a 140 e, posteriormente, em 17/02/2020, o município comunicou a suspensão do certame, prestando esclarecimentos às fls. 141 a 234 sobre os fatos em análise.

Em 20/02/2020 o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) solicitou informações sobre a tramitação dos autos em epígrafe, com vistas à instrução do Inquérito Civil MPMG 0382.20.000040-6.

Em 09/03/2020 o processo em epígrafe foi redistribuído ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão com fulcro no art. 130 do Regimento Interno deste Tribunal. Determinou o Relator a comunicação da suspensão da concorrência pública n. 5/2019 ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais e que os autos fossem encaminhados ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestação preliminar.

Em resposta, solicitou o MPC que fosse feito novo estudo conclusivo pela unidade técnica deste Tribunal, tendo sido acatado pelo Relator em 28/08/2020.

É o relatório, no essencial.

## **2. Considerações de escopo**

Considerando a suspensão cautelar do Edital nº 01/2018, a análise a seguir terá como foco verificar **a manifestação apresentada pela Procuradoria Geral do Município de Lavras representando o prefeito Sr. José Cherem e a Secretária Municipal de Desenvolvimento, Sra Cíntia Cristina Fernandes, alegando questão preliminar e esclarecendo as irregularidades identificadas no relatório técnico de fls. 78/89.**

A manifestação do Município trouxe anexo ofício com esclarecimentos do Departamento de Mobilidade Urbana, em que se apresentam informações sobre alguns dos apontamentos desta denúncia. Visando à ampla análise das manifestações, serão apresentados e analisados nos apontamentos os pontos abordados pelo Município e também pelo Departamento de Mobilidade Urbana que se revelarem relacionados ao apontamento.

Outrossim, a presente análise terá como objetivo examinar **nova documentação** apresentada pelo Sr. Alexander Marques de Oliveira como complemento de denúncia às fls. 120/140.

Ao fim, será apresentado novo apontamento identificado pela unidade técnica na minuta contratual que compõe edital original da licitação.

### **3. Preliminar**

#### **3.1 Da não comprovação do status de cidadão pelo denunciante**

##### **Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

Alegou o município que a denúncia apresentada não preencheu os requisitos de admissibilidade do art. 301 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não podendo ser admitida. Para tanto, fundamenta-se no *caput* do referido artigo que exige que a pessoa física denunciante seja um cidadão:

Art. 301. Qualquer **cidadão**, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização. (grifo nosso)<sup>1</sup>

Cita-se referências doutrinárias sobre o conceito de cidadão como sendo “...a pessoa no gozo de seus direitos civis e políticos”. Detalhou-se os conceitos presentes no Dicionário Aurélio e sua estreita relação com o exercício do voto:

...o cidadão, visto sob o enfoque adotado amplamente pela doutrina, serve para identificar aqueles que gozam de direito de votar e ser votado, adquirindo cidadania com simples inscrição eleitoral (SILVA, 2007, p. 463), ou, nas palavras de GASPARINI (2008, p.974), pessoa física brasileira, portadora de título de eleitor e, para MORAES (2003, p. 193) ao brasileiro nato ou naturalizado no gozo de seus direitos políticos.

A procuradoria cita ainda jurisprudência sobre a imprescindibilidade da apresentação do título de eleitor ou documento capaz de comprovar tal situação:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO POPULAR – INDEFERIMENTO DA INICIAL – DESCUMPRIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS DETERMINADAS PELO MAGISTRADO.

Sendo o cidadão parte legítima para figurar no pólo ativo da ação popular, nos termos da Lei Específica, o título de eleitor é imprescindível para a propositura da *actio*.

<sup>1</sup> Art. 301 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

(...)

“Para a propositura da ação popular é imprescindível a prova da cidadania dos autores, o que se faz mediante apresentação do título eleitoral ou de outro documento correspondente.” (TJSC: Apelação Cível n. 2005.035251-9, de Capital. Relator: Jânio Machado. Julgado: 27/01/2009).

“A configuração da legitimação ativa para a ação popular decorre da demonstração do exercício do status de cidadania, revelado pelo título eleitoral.” (TJSC: AI n. 98.017376-0, da Capital, Rel. Des. Anselmo Cerello. Julgado: 17/02/2000)

Desta forma, conclui o município que a jurisprudência dominante e também o regimento deste Tribunal consideram que a configuração de cidadania exige o gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, estando a sua comprovação vinculada à apresentação do título de eleitor ou documento capaz de comprovar esta condição.

#### **Da Unidade Técnica:**

O município citou jurisprudência que versa sobre a necessidade de comprovação de status de cidadania ao autor de ação popular. Sabe-se que a referida ação é regida pela Lei 4.717 de 1965. Sobre a comprovação da cidadania, diz explicitamente a lei 4.717:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades ...

(...)

§ 3º **A prova da cidadania**, para ingresso em juízo, **será feita com o título eleitoral**, ou com documento que a ele corresponda. (grifos nossos)<sup>2</sup>

Portanto, trata-se de preceito legal a exigência de título eleitoral para a prova de cidadania no caso de formulação de ações populares. Todavia, esta lei não tem o condão de impor a mesma forma de comprovação às outras matérias afeitas à cidadania, tampouco aos outros Poderes.

No caso do Regimento Interno desta corte, percebe-se que não se tem referência alguma a título eleitoral, sendo exigida comprovação diversa:

---

<sup>2</sup> Lei 4.717 de 29 de junho de 1965



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;

II - ser redigida com clareza;

**III - conter o nome completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço completo do denunciante;**

IV - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

V - indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado (grifos nossos)

Por outro lado, o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União exige outra forma de comprovação da cidadania:

Art. 234. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

(...)

§ 2º A denúncia que preencha os **requisitos de admissibilidade** será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator

(...)

Art. 235. **A denúncia** sobre matéria de competência do Tribunal **deverá** referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, **ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço**, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. (grifos nossos)

As diferenças entre os documentos exigidos entre os Tribunais e aqueles previstos na lei de Ação Popular se devem aos Tribunais competirem constitucionalmente a elaboração de seus próprios regimentos internos. No caso específico do estado de Minas Gerais, tem-se que:

§ 3º – Ao Tribunal de Contas **compete privativamente**:

I – **elaborar seu Regimento Interno**, por iniciativa de seu Presidente, eleger seu órgão diretivo e organizar sua Secretaria;<sup>3</sup>

Trata-se de prerrogativa semelhante à do Poder Judiciário, conforme se depreende da Constituição Federal:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, **exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.** (grifos nossos)

Competências privativas para a elaboração de Regimento Interno representam maior liberdade aos órgãos em sua organização administrativa e processual. Para tanto, os Tribunais possuem discricionariedade na elaboração de seus regimentos internos:

O legislador constituinte estabeleceu com minúcias os parâmetros a serem obedecidos pelos tribunais na elaboração de seus respectivos Regimentos Internos, lei material que esse segmento importante do Poder Judiciário pode e deve fazer. Além da rígida observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, o regimento Interno deverá dispor sobre a competência e sobre o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos organizando suas secretarias e serviços auxiliares...<sup>4</sup>

A validade dos regimentos internos tem amplo reconhecimento na jurisprudência:

O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei.<sup>5</sup>

Desta forma, a manifestação da Procuradoria apresentou julgamentos referentes a um caso concreto em que havia explícita previsão legal da apresentação de documento eleitoral para a comprovação da cidadania. Contudo, a referida comprovação não se dá em todas as esferas do Estado por comprovação do status eleitoral.

Não há norma que vincule a denúncia de um cidadão perante um Tribunal de Contas à natureza de uma Ação Popular, possuindo esta um rito próprio juntamente ao Judiciário, conforme art. 5º da Lei 4.717 de 1965.

Os Poderes e órgãos, como os Tribunais de Contas, possuem autonomia na elaboração de seus regimentos internos, tendo esta sido a autonomia desta Corte

---

<sup>3</sup> Art. 77, § 3º, I da Constituição do Estado de Minas Gerais

<sup>4</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 992, págs. 3033/3034

<sup>5</sup> ADI-MC - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade; processo nº 1105/DF; data da decisão: 27/4/2001; Rel. Min. Paulo Brossard

plenamente exercida na definição dos critérios de admissibilidade presentes no § 1º, art. 301 de seu regimento, que não consideraram a apresentação de documento eleitoral para fins de comprovação de status de cidadania.

Diante do caso em tela, conclui-se pela **improcedência** da questão preliminar suscitada pelo Município.

#### **4. Dos novos elementos trazidos pelo denunciante**

##### **4.1 Da manipulação do resultado do certame da concessão**

###### **Da denúncia:**

Apresentou o denunciante complemento de denúncia em que alega não ser um mero erro material a troca do nome do município de Lavras por Orlândia no item 17.8 do edital. Sustenta que Orlândia tinha até maio de 2019 a mesma empresa vencedora desta licitação em Lavras, tendo sido objeto de denúncia sua na mídia local.

Diante do exposto, pede o denunciante que se leve em consideração a hipótese de manipulação do resultado do certame da concessão. Para tanto, anexou o denunciante:

- Comprovação por Ata da vencedora da licitação;
- Matéria da mídia local citando a rescisão da empresa na cidade de Orlândia;
- Ligação das empresas entre Pai e Filho.

###### **Dos esclarecimentos do Departamento de Mobilidade Urbana, à fl. 157:**

Embora não tenha se manifestado especificamente sobre este apontamento, explicou o Departamento de Mobilidade Urbana que outros municípios brasileiros tratam o sistema de estacionamento rotativo de modo semelhante ao apresentado no presente processo licitatório, como por exemplo: Araranguá (SC), Chapecó (SC), Videira (SC), Rio Branco (AC), Maringá (PR), Rondonópolis (MT) e Ipatinga (MG).

###### **Da análise pela Unidade Técnica:**

A alegação da denúncia refere-se a um possível favorecimento à licitante Área Azul Central Park Ltda EPP, pautado por coincidências como o fato da cidade onde ocorreu o erro material de troca de nome com o do município de Lavras (item 17.8) ser também uma localidade onde a mesma licitante prestava serviço de estacionamento rotativo.

Foram apresentadas ainda a proposta submetida pela Área Azul Central Park Ltda EPP (fl. 208), matérias jornalísticas (fls. 122/123, 125/126, 128/129, 131/133) e registro da Empresa na Junta Comercial do Estado de São Paulo.

Constatou-se referência à licitação para serviço de estacionamento público rotativo de veículos em Orlandia que consta à fl. 131, tratando-se da concorrência pública 001/2017 sob o processo n.º 155/2017<sup>6</sup> naquele município.

Essa unidade verificou o edital de licitação em Orlandia em que se sagrou vencedora a Azul empresa Central Park Ltda EPP (Concorrência Pública 001/2017). Observou-se grande similaridade entre as minutas de contrato daquele edital e do certame de Lavras, mesmo que se trate de municípios distantes mais de 350 km. As diferenças observadas entre esses dois documentos foram pontuais, estando limitadas a:

- Valor estimado e prazo do contrato;
- Valor das tarifas e da outorga;
- Utilização ou não de percentual mínimo de mão de obra local;
- Quantidade máxima de vagas para cada monitor;
- Data de repasse mensal dos pagamentos pela concessionária à prefeitura;
- Secretaria responsável pela fiscalização e gestão contratual;
- Não previsão em Lavras de cláusula que verse sobre garantia contratual e subcontratação do objeto da licitação.

Salvo estes pontos, o restante da minuta se apresentou muito similar, senão idêntico. Ademais, constatou-se dezenas de vezes na minuta do contrato de Lavras a existência referências genéricas à prefeitura por meio da expressão “Prefeitura de XX”(fls. 218, 220), “Município de XXX” (fl. 219v.), bem como “Comarca de xxxx” (fl. 222) e “Decreto Municipal xxxx”(fl. 217), o que mostra a possibilidade de uso desta minuta por outros municípios.

Os erros de ortografia são também os mesmos, sendo um exemplo o fato de se ter acentuado a palavra “terceiro” tanto em Lavras (ver fl. 121v.) quanto em Orlandia

---

<sup>6</sup> Disponível no endereço <http://www.orlandia.sp.gov.br/novo/publicacoes/concorrenca-publica/concorrenca-publica-0012017>

(conforme acesso à minuta contratual por meio do endereço eletrônico específico da licitação<sup>7</sup>):

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRO – FISCALIZAÇÃO E GESTÃO CONTRATUAL  
(grifo nosso)

A identidade entre as duas minutas se torna mais significativa ao se observar que as diferenças entre as licitações, como a não exigência de garantia contratual e a ausência de cláusula de subcontratação do objeto na licitação de Lavras, resultaram nesse município apenas na exclusão dessas cláusulas da minuta contratual sem a devida correção da itemização das cláusulas.

Detalhado essa constatação, a numeração das cláusulas na minuta contratual de Lavras aumenta continuamente até se chegar à cláusula décima terceira, quando então há um salto para a cláusula décima sexta. Em contraponto, a minuta prevista na contratação de Orlândia possui cláusula décima quarta (“da garantia contratual”) e décima quinta (“da subcontratação do objeto da licitação”).

Para além da minuta, as semelhanças se fazem presentes em alguns trechos do edital, sendo observadas, por exemplo, no nome do objeto da licitação nos dois editais, que é descrito à fl. 18v. como:

Tabela 1: Comparativo entre editais do item do item que descreve o objeto da licitação

Edital de Orlândia <sup>8</sup>	Edital de Lavras <sup>9</sup>
<b>2. DO OBJETO DA LICITAÇÃO</b> O objeto da presente licitação é a exploração sob o regime de CONCESSÃO ONEROSA PARA EXPLORAÇÃO, POR PARTICULARES, DO SERVIÇO DE ESTACIONAMENTO PÚBLICO ROTATIVO DE VEÍCULOS, DENOMINADO ÁREA AZUL, BEM	<b>1. DO OBJETO</b> 1.1. O objeto da presente licitação é a Concessão onerosa para exploração, por particulares, do serviço de estacionamento público rotativo de veículos, denominado Zona Azul, bem como a implantação e manutenção da sinalização horizontal e vertical nas vias e logradouros públicos do

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.orlandia.sp.gov.br/novo/publicacoes/concorrenca-publica/concorrenca-publica-0012017>

<sup>8</sup> Concorrência pública 001/2017 sob o processo n.º 155/2017 em Orlândia

<sup>9</sup> Concorrência pública 005/2019 sob o processo n.º 235/2019 em Lavras

COMO A IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ORLÂNDIA/SP , de acordo com a Lei Orgânica do Município, Lei Municipal nº. 4.129, de 21 de dezembro de 2017 e suas alterações posteriores e demais leis que regem a matéria, pelo prazo de 05 (cinco) anos, prorrogáveis nos termos da lei, compreendendo os seguintes serviços:	Município de Lavras.
---	----------------------

Outros documentos do certame de Lavras, como o projeto básico, também possuem semelhanças com o certame de Orlandia, porém essa concordância se dá em menor grau, abrangendo conceitos como Normatização, Supervisão e Fiscalização à fl. 37<sup>10</sup>. Todos esses fatos, somados ao erro material pela prefeitura de Lavras que resultou na troca do nome do município pelo de Orlandia, indica estreita relação entre os dois certames.

Buscando analisar a situação apresentada pelo Departamento de Mobilidade à fl. 160, que diz que vários municípios tratam o sistema de estacionamento rotativo de forma semelhante, citando especificamente 5 municípios, embora não se tenha mencionado os processos licitatórios específicos ou os contratos destes cinco municípios, esta Unidade encontrou informações de processos licitatórios de três cidades, Araranguá (SC)<sup>11</sup>, Videira (SC)<sup>12</sup> e Ipatinga (MG)<sup>13</sup>. Contudo, analisando-se as minutas contratuais das três cidades, não se encontrou semelhanças entre elas<sup>14</sup>, exceto

<sup>10</sup> Consta especificamente esta semelhança na página 36 do edital de Orlandia, referente ao processo nº 155/2017 e disponível no endereço eletrônico:

<http://www.orlandia.sp.gov.br/novo/publicacoes/concorrenca-publica/concorrenca-publica-0012017>

<sup>11</sup> Edital de licitação nº. 113/2019, disponível em:

<https://www.ararangua.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/4608/codLicitacao/149268>

<sup>12</sup> Processo licitatório Nº 06/2018 PMV, disponível em:

<https://www.videira.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/84854/codLicitacao/131131>

<sup>13</sup> Concorrência 002/2018 SESUMA, disponível em: <https://www.ipatinga.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/cc-2-2018/22668>

<sup>14</sup> Para Ipatinga, analisou-se a minuta de contrato da Concorrência N.º 002/2018 – SESUMA.

quando se compara a minuta de Lavras e Orlândia. Ademais, das três licitações encontradas, duas foram suspensas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC)<sup>15</sup>.

Contudo, embora se verifiquem muitas similaridades entre os documentos destes certames de Lavras e de Orlândia, principalmente na minuta contratual, não há no processo evidências que demonstrem eventual favorecimento a uma licitante em particular, tampouco foram apresentadas evidências de restrição à concorrência ou de falta de isonomia do certame. Constatar similaridade entre documentos licitatórios, mesmo que com a participação de uma mesma empresa, não caracteriza manipulação do resultado do certame.

A partir da fase interna da licitação, não se observa fraude ou ausência de respeito aos princípios que regem a contratação pública. Nos termos do art. 90 da Lei 8.666/93, a fraude pressupõe combinação ou qualquer outro expediente para alterar o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Não há nos autos vestígios de combinação entre as partes para se alterar o caráter competitivo do certame.

O complemento da denúncia também alega que a empresa que atuava em Orlândia, Central Serviços Ltda-Epp, e aquela que apresentou proposta para Lavras, Area Azul Central Park Ltda, possuíam como ligação o fato de pertencerem a pai e filho.

Em pesquisa sobre a empresa que prestava o serviço de estacionamento rotativo em Orlândia, verificou-se que a empresa Central Serviços Ltda Epp, com CNPJ 12.025.800/0001-46, foi suspensa temporariamente de participar em licitação e contratar com a Administração Pública por 2 anos<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Relativamente a Araranguá, tem-se o aviso de suspensão:

<https://www.ararangua.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/4608/codLicitacao/150968>.

Para Videira, ver Despacho do Prefeito:

[https://static.fecam.net.br/uploads/834/arquivos/1383897\\_DESPACHO\\_DO\\_PREFEITO\\_\\_\\_SUSPENSA\\_O\\_PROCESSO\\_ESTACIONAMENTO\\_ROTATIVO\\_\\_\\_\\_\\_pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/834/arquivos/1383897_DESPACHO_DO_PREFEITO___SUSPENSA_O_PROCESSO_ESTACIONAMENTO_ROTATIVO_____pdf)

<sup>16</sup> Publicação no Jornal Oficial de Orlândia, Ano 2019, Número 676, 05 de Agosto de 2019, página 1,

disponível em: <http://www.orlandia.sp.gov.br/novo/wp-content/uploads/2019/07/Edi%C3%A7%C3%A3o-676-de-05-de-Agosto-de-2019-Edi%C3%A7%C3%A3o-Extraordin%C3%A1ria.pdf>

<http://www.orlandia.sp.gov.br/novo/wp-content/uploads/2019/07/Edi%C3%A7%C3%A3o-676-de-05-de-Agosto-de-2019-Edi%C3%A7%C3%A3o-Extraordin%C3%A1ria.pdf>

Porém, a análise dos societários permite a constatação de que se trata de **sócios diferentes daqueles da empresa Area Azul Central Park Ltda<sup>17</sup>**, que possui CNPJ 24.030.525/0001-38. Embora haja parentesco entre os sócios dessas empresas, não se depreende nenhum vínculo societário entre elas.

Diante do fato de apenas uma licitante ter participando do certame<sup>18</sup>, poderia se questionar sobre a existência de barreiras à participação de outras empresas:

Práticas de direcionamento de licitações também podem ser viabilizadas por meio de um conjunto restritivo de condições para habilitação de licitantes, escolhidas de forma que apenas uma ou algumas empresas consigam atendê-las plenamente.<sup>19</sup>

Barreiras a entrada de novas licitantes é uma das práticas utilizadas em licitações para favorecer empresas, conforme ensina Maurício Portugal:

...apesar de conluio e incentivo a entrada na licitação (por meio especificamente do combate às barreiras de entrada desnecessárias) serem temas teoricamente diversos, na realidade das licitações brasileiras de grandes obras e projetos de concessão comum e PPP esses temas aparecem imbricados, de maneira que **a melhor forma de combater conluios**, do ponto de vista da técnica de modelagem de licitações e contratos, **é evitar que conste do edital de licitação barreiras desnecessárias de entrada.**<sup>20</sup> (Grifos nossos)

Embora não tenham sido trazidos na denúncia elementos que corroborem eventual limitação na participação de outras licitantes, buscou-se, então, analisar a existência de barreiras desnecessárias à entrada de concorrentes.

Para tanto, focou-se nas exigências de classificação do edital, em que consta o requisito chamado “capacidade técnica ou qualidade”, presente no item 5.2.7 à fl. 21, requerendo quantitativo de execução de serviço de pelo menos 50% das vagas de estacionamento previstas no certame. Trata-se de exigência em consonância, a princípio, com o Acórdão 244/2015 do Plenário do TCU:

---

<sup>17</sup> Verificação feita a partir de informação pública disponível no endereço eletrônico da Receita Federal do Brasil: [http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva\\_Solicitacao.asp](http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp)

<sup>18</sup> Conforme Ata de Concorrência N.º 005/2019, disponível no Portal do Cidadão, mediante consulta de processos licitatórios, indicando processo 235/2019.

<sup>19</sup> Secretaria de Fiscalização de Obras - I. Tribunal de Contas da União. ROTEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Brasília: Tcu, 2012. 227 p.

<sup>20</sup> Ribeiro, Maurício Portugal- Concessões e PPPs – Melhores Práticas em Licitações e Contratos, Atlas S. A. 2011.

Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação.<sup>21</sup>

Ademais, a gestão de um serviço de estacionamento rotativo em uma cidade de maior porte eventualmente pode exigir maior *expertise* de gestão ao licitante, visto a maior complexidade intrínseca do trânsito.

Outra prática que permitiu amplo acesso a este processo licitatório foi a não exigência de garantia de proposta, nem de índices contábeis ou capital social ou patrimônio líquido mínimos. Da mesma forma, as visitas técnicas foram previstas em caráter apenas facultativo, o que dificulta o conhecimento prévio das licitantes interessadas no certame.

Quanto à publicidade do certame, houve divulgação em vários meios, como no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais<sup>22</sup> e no Jornal Hoje em Dia<sup>23</sup>.

Não se vislumbra, portanto, exigências de qualificação excessivas ou falta de publicidade do processo licitatório.

Diante do exposto, conclui-se pela **improcedência** do apontamento, uma vez que não se constata evidências de favorecimento à licitante ou de manipulação de resultado da licitação.

## **5. Análise da denúncia 1.084.367**

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

#### **Denúncia:**

Insurgiu o denunciante contra a falta de delimitação do objeto da licitação, alegando que englobava genericamente a sinalização vertical e horizontal da cidade, deixando dúvidas sobre os limites da concessão, se ela se ater à área azul ou se abrangeria toda a área do município.

<sup>21</sup> Acórdão 244/2015-TCU-Plenário

<sup>22</sup> Caderno 2, página 9, 10 de dezembro de 2019.

<sup>23</sup> Caderno Primeiro Plano, página 7, 10 de dezembro de 2019.

Tal obscuridade impediria a justa concorrência, prejudicando o licitante sobre a compreensão dos limites reais do objeto da licitação, devendo, por isso, ser o edital cancelado para sua retificação, seguida de republicação.

**Análise inicial:**

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.

Concluiu-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, explicando se cobrirá toda a malha viária do município, incluindo suas ampliações no decorrer do contrato, ou apenas a parcela relativa ao estacionamento rotativo.

**Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

Registra o município que a sinalização horizontal e vertical deverá ser implantada somente na área onde será realizado o serviço de estacionamento rotativo. Fundamenta-

se no item 12.1.3. do edital, que descreve as responsabilidades da concessionária para implantação da sinalização, bem como no item 10 do projeto básico. Esclareceu também o município que o item 12 do edital estabelece que os serviços de sinalização a serem prestados pela concessionária serão aqueles relacionados à operação da concessão.

Quanto à padronização da sinalização, citou-se o item 14.5 do projeto básico, que descreve as orientações do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) para a confecção e instalação da sinalização.

Por fim, foi feita referência aos decretos municipais que regularizam a sinalização no município:

- Decreto nº 9.421/2011: estabelece que a responsabilidade pela sinalização se limitará ao sistema de estacionamento rotativo;
- Decreto nº 15.316/2020: confirma obrigação atribuída à concessionária para prestação do serviço de sinalização horizontal e vertical no âmbito do estacionamento rotativo.

Justificou-se ainda que a ausência de outros pedidos de esclarecimento sobre a sinalização demonstra que não houve incompreensão quanto a esta questão.

Conclui a manifestação no sentido de que o denunciante se baseou somente no edital dissociado do projeto básico e demais anexos para a definição dos limites da sinalização.

#### **Dos esclarecimentos do Departamento de Mobilidade Urbana, à fl. 157:**

Informou o Departamento que as áreas de sinalização horizontal e vertical correspondem aos logradouros citados no Anexo I – Projeto Básico, mais especificamente no item 10 “Das vagas”.

#### **Da análise complementar:**

Esclareceu a Administração que a área que receberá sinalização horizontal e vertical será somente aquela onde houver a prestação do serviço de estacionamento rotativo, bem como se depreende do esclarecimento à fl. 226. Baseou-se, para tanto, no Decreto Municipal n.º 9421/2011 e 15316/2020, contudo não foram apresentados os

referidos decretos. Essa unidade também não encontrou os decretos no endereço eletrônico da Prefeitura de Lavras<sup>24</sup> e da Câmara Municipal<sup>25</sup>.

A delimitação do local foi complementada pela Departamento de Mobilidade Urbana, que vinculou os locais àqueles definidos no item 10 do Projeto básico, como também o esclarecimento ocorrido à fl. 226 e 227.

Entende-se, portanto, que a sinalização não abrangerá toda a malha viária do município, limitando-se às áreas de estacionamento rotativo definidas pelo projeto básico. Implicitamente, constata-se também que a responsabilidade da concessionária não incluirá ampliações futuras do estacionamento rotativo, devendo ser remuneradas por meio de termo aditivo ao contrato.

Desta forma, acata-se parcialmente as alegações dos defendentes, concluindo-se pela **procedência parcial** do apontamento, devendo ser **recomendado** que:

- Caso ocorra republicação do edital, seja feita retificação no item “14.5. Sinalização vertical e horizontal” do projeto básico para que se explicita que a sinalização horizontal e vertical sob responsabilidade da concessionária se refere à área objetivamente delimitada no item 10 do Projeto básico, limitando-se à sinalização estritamente necessária à operação do sistema de estacionamento rotativo, excluindo futuras alterações de abrangência geográfica em função de mudanças na delimitação das vagas do estacionamento rotativo.

## **5.2 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

<sup>24</sup> Busca efetuada em 16/09/2020 nos endereços eletrônicos <https://www.lavras.mg.gov.br/> e no Portal da Transparência do Município, que remete ao Portal do Cidadão, por meio da guia Serviços/ Consulta Leis.

<sup>25</sup> Busca efetuada em 16/09/2020 nos endereços eletrônicos: <https://www.lavras.mg.leg.br/leis> e <https://sapl.lavras.mg.leg.br/norma/pesquisar>

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 fé 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 inicial:**

Em análise do item 12.1.6 do edital, observou-se delegação de competência de fiscalização à concessionária, mais especificamente de **aplicação de penalidades**. Entende a doutrina que eventuais atributos do Poder de polícia podem ser delegados, porém nem todos atributos podem ser repassados a um terceiro.

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>26</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>27</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>28</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:

<sup>26</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717

<sup>27</sup> REsp 817534, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 10-12-09

<sup>28</sup> Rel. Min. Mauro Campbell. DJe 16-6-10

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 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**.

#### **Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

Aduz o Município que o projeto básico, em seu item 15, é claro ao estabelecer aos agentes municipais de trânsito a competência para o controle e aplicação de autuações aos condutores. Explica ainda que os procedimentos de fiscalização são descritos pelo item 7 e item 12.3.4, ambos referentes ao Projeto Básico. Sustenta-se ainda na Resolução 619/16 do DENATRAN, que regulamenta a lavratura do auto de infração:

Art. 3º - Constatada a infração pela autoridade de trânsito ou por seu agente, ou ainda comprovada sua ocorrência por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnológico disponível, previamente regulamentado pelo Conselho Nacional de Trânsito - Contran, será lavrado o Auto de Infração de Trânsito que deverá conter os dados mínimos definidos pelo art. 280 do CTB e em regulamentação específica.

§ 1º - O Auto de Infração de Trânsito de que trata o caput deste artigo poderá ser lavrado pela autoridade de trânsito ou por seu agente:

I - por anotação em documento próprio;

II - por registro em talão eletrônico isolado ou acoplado a equipamento de detecção de infração regulamentado pelo Contran, atendido o procedimento definido pelo Departamento Nacional de Trânsito - Denatran; ou

III - por registro em sistema eletrônico de processamento de dados quando a infração for comprovada por equipamento de detecção provido de registrador de imagem, regulamentado pelo Contran.

(...)

§ 3º - O registro da infração, referido no inciso III do § 1º deste artigo, será referendado por autoridade de trânsito, ou seu agente, que será identificado no Auto de Infração de Trânsito.

Assim, com base nessa normativa, ressalta o Município que a fiscalização poderá se valer de equipamentos que promovam o registro de imagens para realização da autuação, o que também está exposto no projeto básico e, portanto, tem previsão editalícia. Cita-se ainda o item 12.3.6.1.5, que aborda a previsão de consulta pelos fiscais ao *software* de gestão e aos avisos de não pagamento de tarifa para co-validação, permitindo que o Município analise as fotos enviadas pelos monitores.

Fundamenta-se a Administração em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que autoriza a utilização de aparelhos eletrônicos aprovados pelo DENATRAN:

é descabido exigir-se a presença do agente para lavrar o auto de infração no local e momento em que ocorreu a infração, pois o § 2º do CTB admite como meio para comprovar a ocorrência ‘aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual (...) previamente regulamentado pelo CONTRAN’ (STJ, Segunda Turma, REsp 712312, rel. Min. Castro Meira, DJ 21/3/2006.)

Informou o Município que o item 12.1.6 do projeto básico foi excluído e que essa exclusão não implicou alteração na elaboração das propostas, visto que já havia no item 15 do projeto básico dispositivo que já se atribuía a responsabilidade atuação e sanção aos agentes de trânsito.

Neste sentido, conclui a manifestação que não assistem fundamentos jurídicos a este apontamento.

**Dos esclarecimentos do Departamento de Mobilidade Urbana, à fl. 157:**

Informou o Departamento de Mobilidade Urbana que:

- A concessionária apenas fiscalizará o uso do ticket do estacionamento rotativo e emitirá aviso de taxa de pós utilização aos usuários que não realizarem sua aquisição no prazo de 10 (dez) minutos, havendo ainda o prazo de 3 dias úteis para regularização da situação pelos usuários.
- Que a multa por descumprimento do regulamento do estacionamento rotativo é uma multa administrativa de prazo, semelhantemente a multa por atraso de transferência de propriedade veicular que estabelece 30 dias para transferência de propriedade e que seu descumprimento gera automaticamente multa ao proprietário que descumprir o prazo.

Afirma-se que o munícipe só é notificado pela Autoridade Municipal de Trânsito caso descumpra o prazo estabelecido em regulamento municipal, bastando-lhe apresentar o ticket de uso do estacionamento rotativo quitado para comprovar sua adimplência. Apresentou-se parecer n.º 150/2011 do Conselho Estadual de Trânsito do estado de Santa Catarina, em que se cita:

5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

Conclui a Sra. Secretária que houve delegação apenas da fiscalização à Concessionária, estando a aplicação de penalidades sob responsabilidade do município.

#### **Da análise complementar:**

Esclareceu o Município que o item 12.1.6, que delegava à Concessionária a aplicação de autuações aos eventuais infratores que não respeitassem o regulamento, foi excluído. Embora se tenha argumentado que o edital não prevê aplicação de sanções pelo concessionário, o Município e o Departamento de Mobilidade Urbana **não abordaram o item da minuta do contrato citado previamente pela Unidade Técnica** por conter como obrigações da concessionária a aplicação de penalidade (fl. 71), mais explicitamente a pena de bloqueio cautelar por 24 horas das placas infratoras:

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 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)

O bloqueio da placa dos veículos cerceia direitos do cidadão quanto ao uso do espaço público, sendo que a aplicação de penalidades de forma unilateral é uma atividade restrita ao Estado, mesmo que por um prazo de 24 horas. **O poder delegado de bloqueio por 24 horas neste certame é mais amplo do que o poder de aplicação de multa pela própria Administração**, pois a multa não possui natureza auto-executória. Até a própria criação de uma pré-condição de pagamento de multa à prática de um ato favorável pela Administração ao interessado requer aprovação em lei.

A despeito de a multa não ser autoexecutória, é possível que seu pagamento se configure como condição para que a Administração pratique outro ato em favor do interessado. **Exige-se, contudo, que tal condição tenha expressa previsão em lei.**<sup>29</sup> (grifos nossos)

Muito mais grave é, portanto, a delegação a uma Concessionária do poder de bloqueio de estacionamento em via pública a qualquer cidadão sem defesa prévia e nem lei autorizativa alguma. O bloqueio apresenta efeitos de constrição aos direitos do cidadão por sua própria existência, ultrapassando até o poder de multar, que não possui autoexecutoriedade.

Não se trata, assim, de exigir a presença do agente no momento em que ocorreu a infração, como aduz o Município, ou do mero uso de equipamentos de registro de imagens como auxílio às autuações, mas sim de um **ato claro de restrição de direitos que poderá ser perpetrado por uma empresa no momento em que a concessionária constatar a utilização irregular das vagas de estacionamento**, impedindo que um cidadão estacione no município sem nem apresentação de defesa prévia.

Esse assunto já foi objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal em 2012:

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

---

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO: revista, ampliada e atualizada até 31-12-2014. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1311 p.

ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

3. Decisão unânime<sup>30</sup> (grifos nossos)

O STJ também apreciou tema similar, em que se destacou:

(...)

5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois **aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.**

6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação. (grifo nosso)

A indelegabilidade de atos de punição é tema amplamente reconhecido na doutrina:

Quanto à indelegabilidade do exercício do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, essa característica tem sido reconhecida pela jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, com base no argumento de que, em se tratando de atividade típica do Estado, só pode ser por este exercida. Com efeito, o poder de polícia envolve o exercício de prerrogativas próprias do poder público, especialmente a repressão, insuscetíveis de serem exercidas por um particular sobre outro. Os atributos, já apontados, da autoexecutoriedade e coercibilidade (inclusive com emprego legalmente investido em cargos públicos, cercados de garantias que protegem o exercício das funções públicas típicas do Estado.<sup>31</sup>

A exceção à indelegabilidade está apenas nas atividades policiais exclusivamente materiais, conforme a mesma autora:

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

---

<sup>30</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717

<sup>31</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito administrativo. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 1932 p.

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>32</sup>

A possibilidade de aplicação de penalidades pela concessionária afeta diretamente a inadimplência, impactando 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. **Por haver íntima relação entre aplicação de sanções e o montante que se arrecada com a prestação do serviço, torna-se necessária a alteração deste item 11.11.5 da minuta contratual do edital com sua republicação**, visto que haverá modificação do montante arrecadado por este contrato, alterando o objeto e, portanto, ensejando a necessidade de se refazer o procedimento licitatório, conforme lei 8.666:

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, **exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas**.<sup>33</sup> (grifos nossos)

Trata-se de regramento da lei 8.666/1993 que não conflita com expressão da lei de concessões:

Art. 124. Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)<sup>34</sup>

Embora tenha havido correção do item 12.1.6 do Projeto Básico, continua ainda havendo aplicação concreta de penalidades pela concessionária aos cidadãos, conforme item 11.11.5 da minuta contratual. Trata-se de graves irregularidades que prejudicam também a elaboração das propostas, sendo necessária a continuação da suspensão cautelar do certame, demonstrada à fl. 166.

Conclui-se pela **necessidade de MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO CAUTELAR do certame, visto ser necessária correção do item 11.11.5 da minuta contratual**, seguida de republicação do edital.

---

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

p.

<sup>33</sup> Art. 21, §4º da Lei 8.666 de 1993

<sup>34</sup> Art. 124, Lei 8.666/93

### **5.3 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 inicial:**

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**.

#### **Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

Alegou o Município que de fato ocorreu erro material na troca do nome das cidades, tendo tal incorreção sido aclarada publicamente no curso da licitação. Alegou ainda que a correção não impactou na elaboração das propostas, não tendo sido necessário, portanto, a republicação do edital. Fundamentou-se no art. 21 da lei 8.666/1993 e em jurisprudência do STJ (MS n. 5.755/DF, relatado pelo Ministro Demócrito Reinaldo, DJ 03/11/1998).

#### **Da análise complementar:**

Trata-se de erro de fácil observação, que não traz prejuízo ao certame. Conforme apresentado pelo Município, ocorreu esclarecimento sobre a incorreção também no curso da licitação.

Dessa forma, entende-se pela **perda de objeto** do apontamento, já que houve o devido esclarecimento no curso da licitação pela Prefeitura.

#### **5.4 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 inicial:**

Ao descrever as normas que irão reger a licitação, inclui o edital referência à Lei Complementar 374 de 2018, que 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. Embora se trate de matéria diferente do objeto deste edital, 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**.

##### **Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

Alega o Município que houve retificação do edital excluindo referência à Lei Complementar nº 374, por não tratar do assunto em espécie. Aduz ainda que não se trata de correção que influencie na elaboração das propostas, não sendo necessário republicação do edital, com base nos princípios da economicidade e do formalismo moderado. Apresentou-se fundamentação no art. 21 da lei 8.666/1993 e em jurisprudência do STJ (MS n. 5.755/DF, relatado pelo Ministro Demócrito Reinaldo, DJ 03/11/1998).

##### **Da análise complementar:**

O vício ocorrido foi sanado sem necessidade de republicação, visto que, conforme salienta o Município, não há alteração na elaboração das propostas, com fulcro no art. 21 da lei 8.666/93 e em jurisprudência do STJ.

Desta forma, entende-se pela **perda de objeto** do apontamento, já que eventuais incompreensões foram sanadas pelo Município com a exclusão de menção à Lei Complementar 374 de 27 de novembro de 2018.

### **5.5 Do preço mínimo definido pelo edital por Decreto Municipal**

#### **Denúncia:**

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.

#### **Análise inicial:**

A Lei Municipal 3.785/2011 é clara no sentido da necessidade de Decreto Municipal para fixação de tarifas e o instrumento convocatório também considera que a definição por decreto municipal, embora detalhe valores para a tarifa no item 7.

Uma vez que não se encontrou decreto vigendo, constata-se que o edital considera apenas valores de referência para as tarifas, porém não os fixa, 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, conforme art. 9º, § 4º da Lei 8.987 de 1995.

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.

**Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

O Município se manifestou ressaltando que a licitação se baseou na Lei de Concessões (Lei n.º 8.987 de 1995), mais precisamente na modalidade de maior oferta. Alega-se que se houvesse uma legislação municipal rígida que estabelecesse o percentual do repasse, não haveria a possibilidade do mercado estabelecer variações de outorga, prejudicando o erário.

Registra-se que a ausência de decreto não implica ilegalidade do instrumento convocatório, visto que o serviço de estacionamento rotativo se encontra suspenso. Ressalta-se ainda que poderá haver alteração da norma que versa sobre tarifas a qualquer momento, desde que realizada antes do início da prestação do serviço.

Conclui-se por não haver ilegalidade na fixação de outorga mínima no percentual de 25%, tampouco irregularidade pela ausência de Decreto prévio especificando as tarifas do edital, razão pela qual o apontamento deve ser considerado improcedente.

**Da análise complementar:**

Não se vislumbra irregularidade quanto à definição da tarifa por decreto ou lei, visto que o contratado fará jus a reequilíbrio econômico-financeiro futuro caso ocorra alteração do valor. Desta forma, um futuro decreto que alterasse as tarifas não representaria ruptura dos encargos pactuados no contrato, de forma que se mantém a conclusão pela **improcedência** do apontamento.

**5.6 Da vedação à contratação de menores de idade para função de monitor****Denúncia:**

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 inicial:**

Verifica-se da Lei Municipal 3.785/2011 que a contratação de menores de idade para a função de monitor não é uma imposição da lei, mas sim de mera possibilidade pela concessionária. 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.

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.

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.

#### **Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

Alega a Procuradoria que o edital veda apenas a contratação de menores para o cargo de monitor, não impedindo sua contratação para outras posições pela Concessionária, conforme item 12.1.5 do anexo I (Projeto Básico). Por outro lado, a legislação municipal estabelece a possibilidade da contratação de menores carentes pela empresa vencedora do certame, sem exigir sua alocação como monitores.

Explica o município que a vedação à contratação de menores de idade especificamente para a função de monitor se baseia na alta responsabilidade associada a esse trabalho. Ademais, cumpre-se recomendação exarada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) para o município se abster de contratar ou permitir que menores de 18 anos realizem atividades nas ruas e logradouros públicos, em especial na venda de estacionamento, por se tratar das piores formas de trabalho infantil, conforme Decreto nº 6.481/2018.

Conclui o município informando que cumpre a legislação local, mas que acata recomendação do MPT impossibilitando que os menores de 18 anos exerçam atividades nas ruas e logradouros públicos.

#### **Da análise complementar:**

Foi anexada à fl. Notificação recomendatória nº 002/2011 do Ministério Público do Trabalho (MPT) que orienta o Município a se abster de utilizar e permitir a

contratação de menores de 18 anos para o desempenho de atividades realizadas em ruas e outros logradouros públicos, em especial na venda de talões de estacionamento, como o “área azul” ou similares.

A notificação do MPT e a manifestação da Prefeitura mencionam o Decreto 6.481/2008, juntado à fl. 163, que de fato inclui a atividade ora discutida entre as piores formas de trabalho infantil, conforme tabela 2 a seguir:

Tabela 2: lista das piores formas de trabalho infantil (anexo do Decreto 6.481 de 2008) – Grifos nossos

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
(...)	(...)	(...)	(...)
73	Em ruas e outros logradouros públicos (comércio ambulante, <b>guardador de carros</b> , <b>guardas mirins</b> , guias turísticos, transporte de pessoas ou animais, entre outros)	Exposição à violência, drogas, assédio sexual e tráfico de pessoas; exposição à radiação solar, chuva e frio; acidentes de trânsito; atropelamento	Ferimentos e comprometimento do desenvolvimento afetivo; dependência química; doenças sexualmente transmissíveis; atividade sexual precoce; gravidez indesejada; queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; hipertemia; trauma-tismos; ferimentos

Constata-se que a vedação feita pelo município se baseou na Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada e regulamentada no país, consubstanciando motivo claro e legítimo.

Diante do exposto, conclui-se **não subsistem irregularidades** no apontamento em epígrafe.

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

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

#### **Descrição:**

O objeto do certame é intitulado “**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>35</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:

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>36</sup> (grifos nossos)

A Constituição Federal dispõe claramente sobre a prestação indireta 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;

---

<sup>35</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.

<sup>36</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*



- Decreto nº 7.892/2013, que se refere ao 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.

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.

**Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

O município não se manifestou sobre o apontamento em epígrafe.

**Da análise complementar:**

Embora o município não tenha se manifestado sobre a falta de referência à Lei Geral das Concessões (Lei 8.987 de 1995), nem o edital e minuta de contrato tenham feito referência alguma a esta lei, a própria manifestação municipal à fl.152 contém fundamento explícito com base nesta lei:

Ora, imperioso recorrer à legislação que trata sobre a concessão de serviços públicos, **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995, **mais especificamente seu artigo 15**, vejamos...

**O referido dispositivo** estabelece as formas de julgamento para realização de licitação para concessão de serviços, dentre essas modalidades se insere a hipótese de maior oferta, **que o caso do edital posto à baila**. (grifos nossos)

Portanto, o próprio município confirma a aplicação da lei 8.987 de 1995 ao caso concreto em tela.

Conclui-se pela **necessidade de correção do edital** para que a administração, no caso de ocorrer republicação do edital, faça menção explícita de que o objeto concedido se trata de concessão nos termos da Lei 8.987/1995, ou retifique o edital de acordo com a discricionariedade municipal para a exploração do serviço sob outra forma de contratação.

**6.2 Necessidade de verificação da dimensão econômica e financeira da licitação.**

**Descrição:**

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 buta do contrato.

Em pesquisa no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Lavras<sup>37</sup> e do portal do cidadão<sup>38</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>39</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>40</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 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

<sup>37</sup> <http://pml.lavras.mg.gov.br/conteudo/texto/2846>

<sup>38</sup> <http://187.60.128.132:8082/portalcidadao/#78c3e513dd43cb27d8a3e2f376196ffc656d7ea577b2c6fb4e0e266bf16d9ca2233%C4%B63605504ffedd94fb65b8146c82bd22841763a4457569e937a8372cb01473df21c376fceeb58f3c2a07c1a18048a34dd85fb547eb77f9cfe8123884287156ef4c66513f9dd5574>

<sup>39</sup> Relatório do Acórdão 3027/2012 – Plenário do TCU

<sup>40</sup> Relatório do Acórdão 2215/2016 – Plenário do TCU

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.**

**Da manifestação do Município de Lavras à fl. 141:**

O município não se manifestou especificamente sobre o apontamento em epígrafe.

**Dos esclarecimentos do Departamento de Mobilidade Urbana à fl. 158:**

O Departamento de Mobilidade informou que o item 11 do Projeto Básico apresenta indicadores de receita que possibilitam aos licitantes calcular a viabilidade econômica e o retorno do serviço a ser contratado, em consonância com o equilíbrio econômico da prestadora de serviço.

Acrescentou-se, por fim, que outros municípios brasileiros tratam o sistema de estacionamento rotativo de modo semelhante ao apresentado no presente processo licitatório, como por exemplo: Araranguá-SC, Chapecó-SC, Videira Santa-SC, Rio Branco-AC, Maringá-PR, Rondonópolis-MT, Ipatinga-MG.

**Da análise complementar:**

Embora o Departamento de Mobilidade não tenha se referido especificamente a este apontamento em sua manifestação, há uma afirmação à fl. 159 no sentido de que o edital ofereceu elementos suficientes para os licitantes entenderem o objeto e seu retorno econômico:

Informa-se **que o item 11 do Projeto Básico apresenta indicadores de receita possibilitando aos concorrentes calcular a viabilidade econômica e retorno do mesmo** em consonância com equilíbrio econômico da prestadora de serviço. (grifo nossos)

O edital, de fato, contém indicadores de receita, conforme item 11 do Projeto Básico, porém os estudos de viabilidade do estacionamento rotativo não possuem sua importância calculada apenas na compreensão do objeto pelos licitantes, como aduz o Departamento de Mobilidade, mas também na compreensão do objeto pelo próprio Poder Concedente, que deve saber o quão viável é o serviço que se pretende conceder.

Tanto é assim que a divulgação de todos os estudos de viabilidade pelo Poder Público não é obrigatória em sua íntegra, principalmente aquela relativa aos estudos jurídicos e às modelagens financeiras. Divulga-se apenas os estudos que contemplem as informações necessárias à formulação de propostas.

O Departamento de Mobilidade Urbana alegou à fl. 160 que outros municípios tratam o sistema de estacionamento rotativo de forma semelhante, como Araranguá (SC), Chapecó (SC), Videira (SC), Rio Branco (AC), Maringá (PR), Rondonópolis (MT), Ipatinga (MG). Embora não se tenha mencionado os processos licitatórios específicos destes cinco municípios, esta Unidade encontrou informações dos processos licitatórios de três cidades, Araranguá (SC)<sup>41</sup>, Videira (SC)<sup>42</sup> e Ipatinga (MG)<sup>43</sup>.

Das três licitações encontradas, duas foram suspensas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC)<sup>44</sup>. De fato, a licitação de Ipatinga possui estimativa

---

<sup>41</sup> Edital de licitação nº. 113/2019, disponível em:

<https://www.ararangua.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/4608/codLicitacao/149268>

<sup>42</sup> Processo licitatório Nº 06/2018 PMV, disponível em:

<https://www.videira.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/84854/codLicitacao/131131>

<sup>43</sup> Concorrência 002/2018 SESUMA, disponível em: <https://www.ipatinga.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/cc-2-2018/22668>

<sup>44</sup> Relativamente a Araranguá, tem-se o aviso de suspensão:

<https://www.ararangua.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/4608/codLicitacao/150968>.

Para Videira, ver Despacho do Prefeito:

[https://static.fecam.net.br/uploads/834/arquivos/1383897\\_DESPACHO\\_DO\\_PREFEITO\\_\\_SUSPENSA\\_O\\_PROCESSO\\_ESTACIONAMENTO\\_ROTATIVO\\_\\_\\_\\_\\_.pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/834/arquivos/1383897_DESPACHO_DO_PREFEITO__SUSPENSA_O_PROCESSO_ESTACIONAMENTO_ROTATIVO_____.pdf)

de receitas semelhante à de Lavras, conforme Anexo II “Estimativa de Receita” do instrumento convocatório de Ipatinga. Entende-se, contudo, que a não divulgação de estudos na fase licitatória indica apenas que o município optou por não os divulgar, mas não a sua inexistência.

Estudos de viabilidade são necessárias para justificar várias das definições do objeto que serão trazidas pelo instrumento convocatório:

**o prazo da concessão de serviço público não pode ser livremente estipulado.** Ele deve resultar **de sólidos estudos de viabilidade econômico-financeira.** Deve ser estabelecido em função da equação econômica do contrato, que é composta de custos, mais lucro, mais amortização de investimentos menos receitas alternativas e acessórias.<sup>45</sup> (grifo nosso)

A análise de viabilidade de contratos longos como este de 10 anos é feita por meio do confronto das despesas e receitas trazidas a valor presente, analisada utilizando indicadores como o Valor Presente Líquido (VPL) e a taxa interna de retorno (TIR) e tempo de retorno. A análise envolve todo o ciclo de vida do contrato, permitindo que a administração saiba a partir do fluxo de caixa os valores de outorga e de tarifa que pode cobrar de forma a não inviabilizar a exploração do serviço, nem permitir que se auñera lucros exorbitantes:

**É imperioso que o estado assegure ao usuário a solução mais vantajosa,** significando o melhor serviço possível, por meio da menor tarifa praticável. Deve-se buscar que o usuário receba prestações de melhor qualidade por preço igual ou inferior ao praticado pelo Estado.<sup>46</sup> (grifo nosso)

O Poder Concedente deve envidar esforços para conhecer a viabilidade do projeto, sobretudo quanto ao valor de sua tarifa:

Ofenderia aos princípios constitucionais fundamentais que a prestação do serviço público fosse custeada por tarifas mais elevadas do que o necessário para assegurar a viabilidade da exploração.<sup>47</sup>

A definição da tarifa perpassa o cálculo das muitas variáveis que afetem o serviço:

A remuneração tem que ser justa e razoável, eis que deve cobrir os custos da prestação em si, a amortização dos investimentos, bem como a manutenção e a ampliação dos serviços, além de permitir algum lucro ao concessionário.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Concessão de serviço público, p.88.

<sup>46</sup> Teoria Geral das Concessões de Serviço Público – São Paulo: Dialética, 2003, pg. 65-66

<sup>47</sup> Teoria Geral das Concessões de Serviço Público – São Paulo: Dialética, 2003, pg. 368

Neste fluxo de ideias, a importância do estudo de viabilidade está em permitir que delinheie vários limites do objeto de forma se respeitar os princípios elencados no art. 6º, § 1º da lei de concessões 8.987/1995, como da modicidade tarifária, igualdade, eficiência e universalidade. Estudar o fluxo de caixa do serviço a ser concedido permite otimizações e ganhos para a sociedade, aumentando a fruição do serviço com a máxima qualidade ao menor preço possível:

Não se recrimina a utilização da concessão, mas defende-se a necessidade de, quando adotada, considerá-la sob a perspectiva da universalização do acesso tendo em vistas que o pagamento de tarifas pode ser um dos óbices ao acesso, dentre inúmeros outros existentes; sem olvidar-se da característica associativa da concessão e, portanto, da necessidade de equilíbrio entre as diversas posições jurídicas envolvidas.<sup>49</sup>

Diante do exposto, a necessidade de apresentação dos estudos que embasaram esta licitação pelo Município se torna mais clara ao se considerar que a denúncia impugna o valor da tarifa fixada pelo edital, conforme consta neste processo à fl. 3:

Em que pese o edital ter justificativa de que o objeto não seria arrecadar e sim regulamentar o uso das vagas é certo que em comparação com o edital anterior e contrato firmado com a empresa Serttel **o preço da tarifa era inferior**, bem como a taxa de regularização. (grifos nossos)

Conclui-se pela **necessidade de reiterar** ao município que apresente todos os documentos e informações que constam nos itens 1 e 2 da descrição deste apontamento em epígrafe.

## **7. Novo apontamento da Unidade Técnica**

### **7.1 Da falta de detalhamento sobre o método de cálculo da remuneração Concessionária pelas Notificações de Irregularidades aplicadas aos veículos à razão de 1 (uma) hora por notificação.**

<sup>48</sup> BOURGES, Fernanda Schuhli. Serviços públicos concedidos: perspectivas remuneratórias para a ampliação do acesso. A&C: R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 197-228, jan./mar. 2010

<sup>49</sup> BOURGES, Fernanda Schuhli. Serviços públicos concedidos: perspectivas remuneratórias para a ampliação do acesso. A&C: R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 197-228, jan./mar. 2010

**Descrição:**

Em análise da minuta contratual, verificou-se o item 10.13 à fl. 219 que estabelece:

10.13. Reembolsar à Concessionária o valor referente as Notificações de Irregularidades aplicadas nos veículos, **a razão de 1 (uma) hora por notificação**, a ser descontado nos repasses mensais. (grifo nosso)

Depreende-se da citada cláusula que a concessionária fará jus à remuneração por notificações de irregulares. Contudo, não se explica no instrumento convocatório como se calculará o custo de uma hora da concessionária e se o valor será o resultado da multiplicação do custo horário pela quantidade de Notificações de Irregularidades emitidas. Não se indica tampouco se haverá um limite máximo ao valor a se pagar pela emissão de Notificações de Irregularidades.

Desta forma, estaria havendo remuneração pela emissão de notificações de irregularidades cujo mérito não se conhece, visto que não foi submetida a uma análise prévia por agente público. Ademais, a emissão de irregularidades é tema sensível por estar relacionado à aplicação de penalidades no trânsito:

É temerário afirmar que o trânsito de uma metrópole pode ser considerado atividade econômica ou empreendimento, fins para os quais deve ser constituída uma entidade com essa natureza jurídica.<sup>50</sup>

Trata-se de remuneração que afeta diretamente as receitas de prestação do serviço pela concessionária, afetando a viabilidade da concessão.

Conclui-se pela **necessidade de intimação** do município para **esclarecer**:

- Como será calculada a remuneração do concessionário para a emissão de Notificações de Irregularidades, se será calculada multiplicando-se a quantidade de notificações emitidas pelo custo horário da concessionária;
- O método de cálculo do custo horário da concessionária;
- Se haverá limite máximo a esta remuneração.

---

<sup>50</sup> Voto-vista do ministro Herman Benjamin, Recurso Especial nº 817.534 - MG (2006/0025288-1)

**8. Do ofício N.º 214/2020/PP/3.ª PJ do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), à fl. 235**

**Descrição:**

O MPMG, por meio da 3ª Promotoria de Justiça, solicitou que se informasse se os documentos apresentados pelo Município foram suficientes para a correção dos vícios apresentados e quais seriam as medidas adotadas em relação ao procedimento licitatório em análise.

**Da análise pela Unidade Técnica:**

Há vários apontamentos relativos a esta licitação após a análise das manifestações, resultando no esclarecimento de alguns apontamentos, enquanto outros tiveram análise que resultou na subsistência das irregularidades. Houve ainda um novo apontamento identificado em uma verificação da minuta contratual (apontamento 7.1).

Devido a essa multiplicidade de apontamentos, entende-se que o esclarecimento à solicitação do MPE se dá mais clara e detalhadamente na leitura de cada apontamento deste relatório, mais especificamente dos itens intitulados “Da Análise pela Unidade Técnica” para o apontamento 4.1, e do item “Da análise complementar” para os demais apontamentos.

**9. Conclusão**

- Na análise da manifestação do Município em relação aos apontamentos da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu improcedente a seguinte questão preliminar levantada:

**3.1 Da não comprovação do status de cidadão pelo denunciante**

Os Poderes e órgãos, como os Tribunais de Contas, possuem autonomia na elaboração de seus regimentos internos, tendo esta sido a autonomia desta Corte plenamente exercida na definição dos critérios de admissibilidade presentes no § 1º, art. 301 de seu regimento, que não consideraram a apresentação de documento eleitoral para fins de comprovação de status de cidadania.

Diante do caso em tela, conclui-se pela **improcedência** da questão preliminar suscitada pelo Município.

- Na análise da manifestação do Município em relação aos apontamentos da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu pela necessidade de **MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO** do procedimento licitatório, pelas razões a seguir expostas:

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

Embora se tenha argumentado que o edital não prevê aplicação de sanções pelo concessionário, o município não abordou o item impugnado da minuta do contrato citado previamente pela Unidade Técnica à fl. 80 por conter como obrigação da concessionária a aplicação de penalidade, mais explicitamente a pena de bloqueio cautelar por 24 horas das placas infratoras, conforme item 11.11.5 da minuta contratual à fl. 71.

O bloqueio da placa dos veículos cerceia direitos do cidadão quanto ao uso do espaço público, sendo que a aplicação de penalidades de forma unilateral é uma atividade restrita ao Estado, mesmo que por um prazo de 24 horas. O poder delegado de bloqueio neste certame é mais amplo do que o poder de aplicação de multa pela própria Administração, pois a multa não possui natureza auto-executória.

Esse assunto já foi objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal em 2012 no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717, que considerou a indelegabilidade a uma entidade privada do poder de polícia de punir.

**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 **manutenção da suspensão cautelar** do certame, para que se corrija o 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**, por a inadimplência ser um fator que afeta diretamente a viabilidade do negócio.

- Na análise da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu que **não subsiste mais a irregularidade** dos seguintes apontamentos:

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

Esclareceu o município que o ato de vedação de contratação de menores de idade como monitor foi motivado por recomendação exarada pelo Ministério Público do Trabalho com fulcro na Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada e regulamentada no país, consubstanciando motivo claro e legítimo. Desta forma, constata-se que o ato da administração foi claro e legítimo, **não havendo irregularidade**.

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

Trata-se de erro de fácil observação, que não traz prejuízo ao certame. Conforme apresentado pelo Município, ocorreu esclarecimento sobre a incorreção também no curso da licitação.

Dessa forma, entende-se pela **perda de objeto** do apontamento, já que houve o devido esclarecimento no curso da licitação pela Prefeitura.

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

O vício ocorrido foi sanado sem necessidade de republicação, visto que, conforme salienta o Município, não há alteração na elaboração das propostas, com fulcro no art. 21 da lei 8.666/93 e em jurisprudência do STJ.

Desta forma, entende-se pela **perda de objeto** do apontamento, já que eventuais incompreensões foram sanadas pelo Município com a exclusão de menção à Lei Complementar 374 de 27 de novembro de 2018.

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

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

Conclui-se pela necessidade de:

- Recomendar ao Município que, caso ocorra republicação do edital, seja feita retificação no item “14.5. Sinalização vertical e horizontal” do projeto básico para que se explicita que a sinalização horizontal e vertical sob responsabilidade da concessionária se refere à área objetivamente delimitada no item 10 do Projeto básico, limitando-se à sinalização estritamente necessária à operação do sistema de estacionamento rotativo, excluindo futuras alterações de abrangência geográfica em função de mudanças na delimitação das vagas do estacionamento rotativo.

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

### **5.5 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 que subsistem após manifestação do Município:

**6.1 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 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, conforme alegado pelo próprio Município à fl. 152.

Diante do exposto, conclui-se pela **necessidade de correção do edital** no caso de ocorrer sua republicação, 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.

**6.2 Necessidade de verificação da dimensão econômica e financeira da licitação:**

Entende-se que se deve **reiterar** a necessidade de **envio dos seguintes documentos:**

**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:**



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



- 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.**

- Na análise da denúncia 1084367, esta unidade técnica entendeu pelo novo apontamento:

**7.1 Da falta de detalhamento sobre o método de cálculo da remuneração da Concessionária pelas Notificações de Irregularidades aplicadas aos veículos à razão de 1 (uma) hora por notificação.**

O item 10.13 da minuta contratual à fl. 219 estabelece que a concessionária fará jus à remuneração por notificações de irregulares. Contudo, não se explica no instrumento convocatório como se calculará o custo. A remuneração por notificação de irregularidades afeta diretamente as receitas de prestação do serviço pela concessionária, impactando na viabilidade da concessão.

Conclui-se pela **necessidade de esclarecimentos** pelo Município sobre:

- Como será calculada a remuneração do concessionário para a emissão de Notificações de Irregularidades conforme item 10.13 da minuta contratual, se será calculada multiplicando-se a quantidade de notificações emitidas pelo custo horário da concessionária;
- O método de cálculo especificamente do custo horário da concessionária;
- Se haverá limite máximo a esta remuneração.

## **10. Proposta de encaminhamento**

As alegações apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades, de forma que há elementos para a **manutenção da suspensão cautelar** do certame. Entende esta Unidade Técnica que os responsáveis pela Concorrência Pública nº 005/2019, Sr. José Cherem, Prefeito Municipal de Lavras, e Sra. Cíntia Cristina Fernandes, Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Mobilidade Urbana, devem ser:

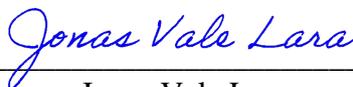
(i) **Citados** para apresentarem defesa em relação às irregularidades supracitadas;

(ii) **Novamente intimados** para **encaminhar** a este Tribunal:

- Todos os documentos elencados no item 6.2 *Necessidade de verificação da dimensão econômica e financeira da licitação.*

À consideração superior.

CFCO, aos 05/10/2020



---

Jonas Vale Lara  
Analista de Controle Externo  
TC03204-0