



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



PROCESSO Nº: 1.104.923

PROCESSOS RELACIONADOS: 987.463; 885.907

NATUREZA: Cumprimento de Determinação

MUNICÍPIO: Sete Lagoas

ÓRGÃO: Núcleo de Licitações e Compras do Município

REFERÊNCIA: Concorrência Pública nº 011/2021

1. Introdução

Tratam os autos de cumprimento de determinação, presente na decisão proferida nos autos do Processo nº 987.463, que diz respeito à obrigatoriedade do envio de cópia do novo edital de licitação, cujo objeto é a “outorga de concessão para prestação e exploração do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros do Município de Sete Lagoas/MG, operado com veículos de pequeno porte para transporte coletivo de passageiros na área de operação, englobando todas as linhas regulares atuais e futuras do serviço alternativo”.

A documentação foi devidamente protocolada em 29/07/2021 nesta Corte de Contas sob o nº 8149011/2021.

Com o objeto de selecionar a proposta mais vantajosa ao Município, o critério de julgamento da concessão é “maior oferta”, para um contrato com prazo de 10 anos, podendo ser prorrogado por igual período.

Os autos foram distribuídos, por dependência, ao Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão e encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para apreciação preliminar do procedimento licitatório. Em seguida, a Coordenadoria em referência encaminhou os autos a este Órgão Técnico para análise.

É o relatório, no essencial.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



2. Escopo

Tendo em vista que o procedimento licitatório foi encaminhado para fins de cumprimento de determinação proferida em âmbito do processo nº 987.463, esta análise terá por foco verificar se existem irregularidades apontadas nos processos anteriores pela CFEL que subsistem no presente Edital.

3. Análise

Após análise preliminar das irregularidades que foram apontadas no processo nº 987.463, foi identificado que ao menos quatro apontamentos realizados nos processos anteriores subsistem no presente Edital, os quais são apresentados a seguir.

3.1 Concorrência irregular do transporte alternativo com o transporte convencional

No âmbito do processo nº 885.907, foi denunciado que *as linhas de transporte alternativo concorrerão e serão operadas em conjunto com as linhas do transporte regular, o que viola o disposto no art. 2º da Lei Municipal n. 6.595/2001, que estabelece que o transporte público alternativo no Município de Sete Lagoas deve se dar de modo complementar ao serviço convencional, para o suprir em termos geográficos, temporais e por segmentos diferenciados.*

Na análise da denúncia, a CFEL havia apresentado o seguinte entendimento:

Percebe-se que, conforme instituído em Lei, o transporte alternativo é complementar ao sistema convencional, e deveria apenas supri-lo ao que couber (nas questões geográficas, temporais e segmentos diferenciados). Porém, na forma como foram estabelecidos os



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



serviços serão prestados de forma concorrente, conforme observado no anexo I – projeto básico (fls. 64 a 84).

Sobre o tema, o Relator se manifestou da seguinte forma:

De fato, o Projeto Básico, Anexo I do edital de Concorrência Pública nº 011/2012, fl. 64, prevê que os serviços de transporte coletivo convencional e o alternativo serão operados com a sobreposição da maior parte das linhas atendidas por esses serviços, o que afronta o disposto na Lei Municipal n. 6.595/2001, que dispõe que o transporte público alternativo deve apenas complementar o transporte público convencional no Município de Sete Lagoas. Analisando a matéria, verifica-se que assiste razão à Denunciante, posto que a Lei Municipal n. 6.595, de 28 de dezembro de 2001, expressamente prevê:

Art. 1º - Fica instituído no Município de Sete Lagoas, o Serviço de Transporte Público Alternativo, que será gerenciado pelo Departamento de Fiscalização de Tráfego da Secretaria Municipal de Transportes.

Art. 2º - Considera-se Transporte Público Alternativo, a modalidade que sob parâmetros diferenciados complementam o serviço convencional oferecido em veículos de maior capacidade pelas empresas permissionárias do sistema de transporte público coletivo urbano.

Art. 3º - A prestação do mencionado serviço dar-se-á em observância ao que dispõe esta Lei, o Código de Trânsito Brasileiro e normas complementares expedidas por órgãos competentes.

Art. 4º - Define-se como complementar a operação do transporte alternativo de forma a suprir em termos geográficos, temporais e por segmentos diferenciados, o serviço convencional. (grifo nosso)

Diante do acima exposto, verifica-se a presença da fumaça do bom direito no caso sob exame, uma vez que o Anexo I do edital – Projeto Básico – estabelece a sobreposição da maior parte das linhas de transporte público coletivo convencional e alternativo, o que evidencia que o serviço de transporte alternativo não será complementar ao convencional, em desacordo com o disposto no artigo 4º da Lei Municipal n. 6.595/2001.

Pois bem. No presente Edital, este Órgão Técnico verificou que a irregularidade subsiste. Afinal, o Projeto Básico continua estabelecendo a sobreposição de todas as linhas alternativas ao trajeto realizado pelas linhas convencionais (fls. 24 a 38 do Edital enviado).

Ademais, embora o Projeto Básico afirme que “os serviços de transporte coletivo Convencional e Alternativo serão operados no mesmo espaço físico, são apresentadas as linhas propostas para cada um dos serviços”, na prática, o que se



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



observa é que **todas as linhas do transporte alternativo correspondem àquelas que já são operadas pelo transporte coletivo convencional, não apresentando distinções entre elas.**

Por esse motivo, entende este Órgão Técnico que o apontamento realizado no âmbito do processo 885.907 ainda subsiste.

3.2 Exigência de inscrição prévia do licitante no cadastro municipal de contribuintes

Nos autos do processo 885.907, o Ministério Público de Contas havia se posicionado da seguinte forma:

59. O item 8.5.2.2 do edital (fls. 211) exige para demonstração da regularidade fiscal do licitante, “prova de inscrição no cadastro de contribuinte municipal, relativo ao domicílio do licitante, ou outra, equivalente, na forma da lei”.

60. A inscrição obrigatória no cadastro municipal de contribuinte, contudo, não pode ser exigida como condição de habilitação no certame.

61. É preciso lembrar que, conforme item 5.1 (fls. 209), só podem participar da licitação ora examinada pessoas físicas, desde que preencham os requisitos elencados no edital.

62. Ocorre que nem toda pessoa física possui ou está obrigada a possuir inscrição no cadastro municipal de contribuintes. Isso simplesmente pelo fato de não desempenhar nenhuma atividade sujeita à incidência de tributos municipais, nem estar sujeita ao cumprimento de obrigações acessórias.

(...)

64. Nem se diga que o item 8.5.2.2 do edital encontraria respaldo no art. 29, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/9310, uma vez que tal dispositivo legal prescreve ser necessária a prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal apenas “se houver”.

65. Assim, para regularidade do certame há que ser excluído o item 8.5.2.2 do edital ou alterada a sua redação, adequando-a ao citado dispositivo da Lei de Licitações e Contratações Públicas, de modo que a prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal seja exigida apenas se houver.

Primeiramente, deve ser ressaltado que somente podem participar da licitação pessoas jurídicas, mudança, portanto, em relação ao certame anterior.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Porém, mesmo assim, o entendimento do Ministério Público quando da análise do certame anterior não foi acatado.

Afinal, o certame ainda exige a 20.3.4 - *Prova de inscrição no cadastro de contribuintes Municipal, pertinente ao ramo de atividade da licitante e compatível com seu objeto contratual*, não fazendo a ressalva que é necessária a inscrição no cadastro municipal apenas “se houver”, como determina a Lei nº 8.666/93.

Portanto, subsiste o apontamento realizado pelo Ministério Público de Contas no âmbito do processo 885.907.

3.3 Do tipo de licitação

O Edital anterior apresentava como critério de julgamento a “melhor técnica”, sobre o qual o Ministério Público de Contas opinou no âmbito do processo 885.907:

18. Sendo incontroverso que o serviço de transporte público alternativo de passageiros não possui natureza intelectual, é patente a impossibilidade da eleição, para o presente certame, do tipo “melhor técnica” definido pela Lei Federal n. 8.666/93.

19. Também não seria possível a adoção do tipo “técnica e preço”, seja por incidir na mesma vedação acima mencionada, seja por incompatibilidade com as características do serviço licitado, uma vez que a tarifa a ser cobrada dos usuários do transporte alternativo é fixada pela Administração, além de ser idêntica para todos os futuros prestadores de serviços. Este último motivo também fundamenta o afastamento do tipo “menor preço”.

20. Contudo, tratando-se de permissão de serviço público, incidem aqui as disposições da Lei n. 8.987/95, a qual dispõe justamente “sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”.

21. Este diploma legal elenca nos incisos do art. 15 os critérios de julgamento a serem adotados nas licitações que se destinam à concessão ou permissão de serviços públicos:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

24. Em face destas peculiaridades do transporte alternativo, nada impediria que, após aprofundado e criterioso estudo de viabilidade, fosse utilizado como critério de julgamento, por exemplo, aquele previsto no art. 15, inciso II, da Lei Federal n. 8.987/95, ou seja, a combinação do critério de “menor tarifa” do serviço público a ser prestado com o de “melhor técnica”.

25. Certo é que, sem renunciar à qualidade do serviço público a ser prestado, deve a Administração observar o princípio da modicidade da tarifa, buscando sempre alcançar aquela que menos onere o usuário do serviço público (grifo nosso)

Pois bem. Após o apontamento feito pelo Ministério Público de Contas, ao qual fez o coro a CFEL, **o Poder Concedente alterou o critério de julgamento do certame para “maior oferta”. Porém, essa definição vai de encontro ao que tem defendido este Órgão Técnico para concessões de transporte público.**

Explica-se.

Embora a Lei nº 8.987/1995 estabeleça em seu art. 15, IV, a possibilidade de utilização do tipo *a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão* como critério de julgamento da licitação, a existência dessa previsão legal não acarreta sua adequabilidade ao presente caso.

É que a presente concessão trata da delegação do serviço público de transporte coletivo municipal, **cuja essencialidade faz com que o critério “menor valor de tarifa” deva integrar o tipo de julgamento do certame, a fim de possibilitar a modicidade tarifária, como defendido pelo Ministério Público de Contas, quando da sua manifestação.**

Ora. Não se pode olvidar que, especialmente nesse tipo de prestação de serviço público, a tarifa tem um grande impacto econômico no custo de vida da população em geral. Tanto é assim que a Lei nº 12.587/12, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece como diretriz da política tarifária a



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



modicidade da tarifa para o usuário (Art. 8º, VI), prevendo, inclusive, formas de subsídio à tarifa, com vistas à redução da tarifa pública cobrada do usuário.

Sob essa perspectiva, defende-se, com fundamento no art. 9º da Lei nº 12.587/2012, a indispensabilidade do “menor valor de tarifa” como integrante do critério de julgamento das propostas nas licitações para concessão de transporte coletivo municipal. Veja-se:

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

Com espeque nesse dispositivo, depreende-se que a tarifa de remuneração do serviço de transporte coletivo deve ser resultado do processo de concorrência entre os licitantes e, por conseguinte, o tipo “menor valor da tarifa” deve, necessariamente, integrar o critério de julgamento do certame.

Nesse sentido, destacamos elucidativo voto do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, processo nº 808.681-5/2016, a seguir:

EDITAL DE CONCORRÊNCIA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DO EDITAL. PLANO DE MOBILIDADE URBANA AINDA PENDENTE DE FINALIZAÇÃO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PREVISTO NO EDITAL (MAIOR OUTORGA E TÉCNICA). **NECESSIDADE DE INCLUSÃO DO CRITÉRIO DA “MENOR TARIFA”**. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS À PRESTAÇÃO ADEQUADA DO SERVIÇO. INADEQUAÇÃO DAS PREVISÕES RELACIONADAS À PROPOSTA TÉCNICA. COMUNICAÇÃO.

Em conclusão, seguindo a linha de interpretação do corpo instrutivo, **entendo que a lei de mobilidade urbana tratou especificamente dos critérios de julgamento da licitação para o transporte público coletivo, sendo certo que a parte final do art. 9º da lei 12.587/12 – Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público – determina que o “menor valor de tarifa” integre o critério de julgamento do certame.**

[...] (destacamos)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Referido relatório cita, inclusive, uma cartilha elaborada pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades, para orientar os municípios na elaboração de seus planos de mobilidade urbana, em que se estabelece que o “menor valor da tarifa” deve ser considerado no julgamento da melhor proposta. Veja-se:

Diz-se expressamente em tal documento que “[a] Lei inova, mais uma vez, quando trata da regulação econômica, pois prevê que a tarifa de remuneração da prestação de serviço decorra do processo licitatório. Desta forma, a tarifa de remuneração será resultado da concorrência entre as empresas. No modelo previsto na Lei, a licitação não é mais definida por meio da planilha de custos. Com a previsão legal, para ser competitiva, a empresa operadora deve propor tarifa menor que seus concorrentes e o reajuste é previsto por contrato” (grifou-se)¹.

Nessa mesma linha, o voto faz referência ao Comunicado nº 128 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “A nova lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana”, que aborda especificamente esse tema:

Assim, o artigo 9º estabelece que a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo será resultante do processo licitatório. Em outras palavras, será a concorrência entre empresas no momento em que disputam o direito de prestar os serviços que definirá a tarifa de remuneração, e não mais a planilha de custos. Estabelecido o valor inicial da tarifa, este passará a ser reajustado em períodos predefinidos, que incluirá, necessariamente, a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários (por meio de parâmetro ou indicador estabelecido em contrato). Com isto, espera-se mudar o modelo de regulação tarifária em uso a fim de acirrar a competição entre as empresas no momento da licitação e contribuir para a modicidade tarifária (grifou-se)

Diante do exposto, entendemos que **o critério “menor tarifa” deve, necessariamente, integrar o critério de julgamento das concessões de transporte coletivo, em observância ao disposto no art. 9º da Lei nº 12.587/2012 e em respeito ao princípio da modicidade tarifária.**

¹ Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-de-mobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf>



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Além disso, pondera-se que a inclusão da análise da maior oferta, ainda que conjugada com o critério “menor valor da tarifa”, deve ser considerada com ressalvas pela Administração, notadamente em função do fato de que a outorga dos serviços entra, em geral, nas tarifas que serão pagas pelos usuários – onerando a população duplamente, portanto.

Não obstante, é possível afirmar que a taxa de outorga, quando excessivamente elevada, tem como consequência a maior arrecadação por parte do ente público em detrimento da modicidade tarifária.

Em outras, simples e objetivas palavras, a população poderia pagar tarifas mais baixas pelo uso do serviço público de transporte caso o município optasse por uma taxa de outorga mais baixa ou mesmo nula.

O município de Sete Lagoas claramente optou por um modelo de maior arrecadação. Trata-se de uma forma de tributação indireta.

Acerca desse tema cumpre trazer à baila a sempre pertinente lição de Marçal Justen Filho que assim se pronuncia.² (grifo nosso)

Não se olvide, ademais, que a concessão de serviço público presta-se à produção de um efeito de transferência de recursos privados para os cofres públicos. Tal se produz pela previsão de que a tarifa a ser cobrada dos usuários incorporará verbas destinadas ao poder concedente. Esse resultado se obtém por duas vias. Há, em primeiro lugar, a reprovável prática de submeter a licitação ao critério de maior oferta. Assim, o concessionário desembolsará em prol do poder concedente uma importância a título de “pagamento” pela outorga. Ademais disso, existe a generalizada previsão da participação do poder concedente nos resultados da exploração. Em termos práticos, isso significa a elevação da tarifa para abranger não apenas o custeio direto e imediato dos serviços públicos, mas também uma espécie de *plusvalia* em prol do Estado. Assim, a tarifa paga pelo usuário é não apenas uma contraprestação pelos serviços a ele oferecidos, mas também um pagamento em benefício dos cofres públicos. Trata-se de uma forma indireta e oculta de apropriação da riqueza privada pelo Estado, que não se subordina ao regime tributário. Os valores correspondentes a essa tributação oculta são transferidos para a tarifa e exigidos dos usuários sem submissão ao regime jurídico correspondente. Aliás e em grande parte dos casos, os valores extremamente elevados das tarifas públicas brasileiras são o resultado da avidez estatal por recursos. Não é incomum que parte significativa das

² As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público
<http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf>



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



tarifas se direcionem à satisfação dos encargos gerados pela cobrança por parte do poder concedente de encargos pela outorga.

Esta Corte de Contas tem apresentado reiteradamente o entendimento de que o valor referente à taxa de outorga deve ser trazido em editais de concessões pública em caráter de excepcionalidade.

Além disso, prescinde-se de criar regulamentação que destine a taxa de outorga para uso no sistema licitado.

É o que se vê na apreciação da denúncia N° 1.058.502 de relatoria do Exmo. Conselheiro Wanderley Ávila. A ementa do referido acórdão resume de forma cristalina as considerações mencionadas:

3. Somente é admitida a cobrança de outorga em casos excepcionais, com a devida justificativa, e desde que a receita de outorga seja revertida para o sistema, adotando-se mecanismos efetivos para o controle do recebimento e da aplicação dos recursos da outorga.³

Ademais, o entendimento da corte versa sobre a necessidade de os licitantes trazerem de forma clara e objetiva a destinação que será dada à arrecadação da Outorga, sendo que esta deve ser revertida em favor do sistema licitado.

A saudosa e eminente conselheira Adriene Andrade também se manifestou no mesmo sentido em julgamento pretérito referente a concessão de serviço público de transporte coletivo.⁴

³ DENÚNCIA N. 1058502

Denunciante: CAF – Transportes Ltda. Eireli

Denunciada: Prefeitura Municipal de Varginha

Responsáveis: Sérgio Kuroki Takeishi, Secretário Municipal de Administração, e

Sivaldo Afonso Piva, Diretor do Departamento de Suprimentos

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA 1ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara –
29/01/2019

⁴ Acórdão 12ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, em 03/05/2016, referente à Denúncia 965.718, Relatora Conselheira Adriene Andrade.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



1. A outorga paga pelo concessionário não pode ser meramente apropriada pelo Município, uma vez que se trata de recursos tomados dos usuários, como contrapartida por um serviço prestado. Nesse contexto, para que o Município comprove que os recursos da outorga foram aplicados, exclusivamente, na melhoria dos serviços de transporte público coletivo, deverá adotar mecanismos efetivos para o controle do recebimento e da aplicação dos recursos da outorga, como, por exemplo, a criação de uma conta bancária específica para movimentar tais recursos.

Contrariamente a estes entendimentos da corte, não foi possível localizar no presente procedimento licitatório a explanação para o destino da referida taxa de outorga.

Não se está, a priori, afirmando que a taxa de outorga deva ser suprimida neste caso concreto. O que se entende é a necessidade premente de se analisar objetiva e tecnicamente o valor da referida taxa bem como a real justificativa de se utilizá-la.

Nota-se que sob a égide da atual jurisprudência desta Corte, o certame apresenta irregularidades quanto ao tipo de licitação, mesmo após alteração em relação ao certame anterior.

3.4 Fixação irregular da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo

Nos autos 885.907, a CFEL entendeu:

Quanto aos critérios de revisão e reajuste da tarifa, assiste razão ao denunciante, já que o edital não estabelece critérios e/ ou fórmulas a serem utilizados para seus cálculos. Ressalta-se que o edital apenas estabelece no item 14.1.1 que *“O valor da tarifa será igual ao praticado pelo serviço de transporte coletivo convencional efetuado pela empresa concessionária.”* **O que não se apresenta de forma correta, pois, são contratos distintos, com modelagens distintas, conseqüentemente, com fluxos de caixas diferentes, portanto, o cálculo das passagens deve ser realizado separadamente, a fim de se manter seu equilíbrio econômico-financeiro.** (grifo nosso)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Após análise do novo Edital, foi possível perceber que a irregularidade permanece, uma vez que no Anexo III – Minuta do Contrato de Concessão, pode ser verificado que:

CLÁUSULA XIV - DO SISTEMA TARIFÁRIO

1. Os serviços de transporte coletivo prestados pela **CONCESSIONÁRIA** serão remunerados por meio da receita arrecadada, composta pela cobrança da **TARIFA PÚBLICA** fixada pelo Prefeito Municipal e de eventual subsídio coberto por receitas extra tarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, a serem instituídas pelo poder público.
2. A **TARIFA DE REMUNERAÇÃO** atual do serviço é de R\$ 3,80 (três reais e oitenta centavos), devendo ser considerada para efeito deste contrato.
3. **Conforme disposto no artigo 21 da Lei Municipal nº 6.595/2001, o valor da TARIFA DE REMUNERAÇÃO do transporte público alternativo será igual ao praticado pelo serviço de transporte coletivo convencional.**

Pois bem. Deve ser ressaltado que embora a previsão da igualdade das tarifas entre o transporte coletivo convencional e o transporte coletivo alternativo esteja presente na legislação do Município, isso não implica correção e inquestionabilidade da determinação.

Afinal, conforme ressaltado em tópico anterior, existe sobreposição entre as linhas, já que **as linhas alternativas farão o mesmo percurso que as linhas convencionais, porém, com custo diverso em função da utilização de veículos menores – e, portanto, mais baratos.**

Ademais, deve ser destacado que a concessão em análise prevê metade das linhas da concessão convencional (14 contra 28), além de cerca de 45% da frota (considerando as frotas operacional e reserva).

Assim, deve ser ressaltado que este Órgão Técnico faz coro à análise feita pela CFEL no âmbito do processo anterior, pois, assim como foi ressaltado quando daquela assentada, a presente concessão se trata de uma modelagem distinta, com demanda, custos e fluxo de caixa distintos – **o que ensejaria um cálculo separado das tarifas para manter seu equilíbrio econômico-financeiro.**



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



A esse respeito, retoma-se a minuta contratual do Edital apresentado, a qual determina que:

4.1 O valor da **TARIFA DE REMUNERAÇÃO** deverá preservar, em caráter permanente, a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do **CONTRATO** de **CONCESSÃO**, de modo que a receita seja suficiente para a cobertura dos custos de prestação dos serviços e da remuneração do capital investido no decorrer do prazo deste **CONTRATO** e, será reajustada em conformidade com as disposições contidas no Edital da Concorrência Pública nº 26/2014 (Sistema de Transporte Convencional), bem como no Contrato Administrativo firmado com a Concessionária TURI.

Ou seja: **embora afirme que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deverá ser preservado de forma que a tarifa cubra a cobertura dos custos e da remuneração do capital, ela não foi calculada de acordo com a realidade do contrato em discussão, mas sim do Edital de Concorrência Pública nº 26/2014, ou seja, de forma exógena à concessão em discussão.** Mais que isso: as próprias regras de reajuste são as daquela concessão, que apresenta uma estrutura de custos diferente da atual.

Ressalta-se que as concessões disciplinadas pela Lei Federal nº 8.987/1995, são para empreendimentos de longo prazo, estando as contratações deles derivadas sujeitas a toda sorte de vicissitudes econômicas. A primeira questão está na aparente dificuldade em identificar e mensurar as diversas variáveis envolvidas em um contrato de longo prazo e inferir sobre a viabilidade econômica ou não da concessão.

Diz-se aparente dificuldade, porque, na verdade existem diversas metodologias para essas avaliações, mas os gestores públicos, via de regra, não estão habituados a planejar para horizontes tão longos, mantendo-se adstritos ao período correspondente a uma gestão administrativa.

No caso analisado, considera-se uma concessão para 10 anos com possibilidade de igual prorrogação, ou seja, o ônus dessa contratação teria que ser suportado por um tempo significativo.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Portanto, é crucial avaliar profundamente as variáveis que devam ser consideradas na fixação do valor final da contratação.

Essas variáveis incluem a projeção de demanda, os valores de tarifas, os investimentos, custos e despesas necessários à prestação do serviço adequado; a forma de amortização dos investimentos, a repartição dos riscos entre as partes, entre outras, que devem ser avaliadas e equacionadas mediante um sólido estudo de viabilidade econômica realizado anteriormente a licitação.

A partir desse estudo são tomadas decisões importantes tais como o *prazo razoável para duração do contrato*, a avaliação das circunstâncias de maior impacto no contrato que afetem seu equilíbrio financeiro e outras, entre elas, o *valor a ser estipulado para o ajuste*, de modo que se atenda às condições de segurança da contratação, sem restringir a competitividade. Pois, se o valor for superavaliado, poderá implicar em exigências que restrinjam a competitividade do certame, lembrando-se, p. ex., que as garantias são fixadas em relação ao valor do contrato.

De outro lado, se este mesmo valor for subavaliado, a depender dos riscos do contrato, poderá levar a Administração a contratar quem não disponha de capacidade financeira para assumir os compromissos que terá caso lhe seja adjudicado o contrato.

Nessa altitude, a correta análise do estudo de viabilidade da concessão adquire importância na medida em que torna possível retratar a sua dimensão econômica, mediante a análise de todas as planilhas constantes do estudo de viabilidade do empreendimento licitado, de modo a aferir os valores atribuídos à demanda, receitas auferidas, investimentos, custos, taxa interna de retorno - TIR prevista para o concessionário para o empreendimento, no valor definido para a contratação, e até mesmo na verificação da existência da inviabilidade econômica do empreendimento, entre outros.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



Ou seja, qualquer análise correta do ponto de vista técnico de um projeto de concessão, passará, obrigatoriamente pela verificação da sua dimensão econômico-financeira, sem isso, a ação de controle fica adstrita à dimensão jurídica do processo de licitação, com todos os riscos de potencial dano ao erário decorrente da sua incompletude.

Adverte-se que a ausência da análise econômica prejudica até mesmo o exame jurídico da licitação, uma vez que as duas dimensões do empreendimento são interdependentes e devem perfazer um todo harmônico capaz de expressar uma modelagem de negócio com um só objetivo, o de favorecer o destinatário final do serviço.

Em atenção a essas dificuldades, este Órgão Técnico tem buscado avaliar o aspecto econômico-financeiro das licitações, **o que restou prejudicado nesta Análise Inicial, uma vez que as planilhas com os estudos de viabilidade do contrato não foram apresentadas, até o momento, a esta Corte de Contas.**

Assim, entende esta Coordenadoria que a Sra. Aparecida Duarte Maria Barbosa deva ser **intimada** para enviar a esta Corte os seguintes documentos:

1 Todas as planilhas, EM MEIO ELETRÔNICO 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;



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações



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

d) projeção das receitas operacionais do concessionário;

e) eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;

f) 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;

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

h) relação dos critérios de avaliação de desempenho projetados;

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

Por esses motivos, entende este Órgão Técnico que permanece a irregularidade apontada no certame anterior quanto fixação irregular da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo.

4. Conclusão

Em face do exposto, este Órgão Técnico entende que **subsistem no presente Edital ao menos quatro apontamentos** realizados no âmbito dos processos nº 987.463 e nº 885.907, os quais analisaram os certames anteriores elaborados pelo Poder Concedente para o mesmo objeto. Por esse motivo, esta Coordenadoria entende que devam **ser justificados ou reparados** no Edital os seguintes itens:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



3.1 Concorrência irregular do transporte alternativo com o transporte convencional

3.2 Exigência de inscrição prévia do licitante no cadastro municipal de contribuintes

3.3 Do tipo de licitação

3.4 Fixação irregular da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo

Nessa lógica, sugere este Órgão Técnico que **o certame seja suspenso** em face das irregularidades verificadas.

Adicionalmente, solicita este Órgão Técnico que seja feita **diligência** ao Poder Concedente de forma a requerer as planilhas que subsidiaram os estudos de viabilidade econômico-financeira da concessão.

Por fim, requer-se que uma vez recebida a documentação solicitada, que ela seja devolvida a esta Coordenadoria para análise complementar do Edital.

À consideração superior.

CFCOP, 25 de agosto de 2021.

Larissa Silveira Côrtes
Analista de Controle Externo
TC 3194-9