



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; 997.593; 885.907; 1.107.536

NATUREZA: Cumprimento de Determinação; Denúncia

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”.

Com o objetivo 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.

A documentação foi devidamente protocolada em 29/07/2021 nesta Corte de Contas sob o nº 8149011/2021. 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, a qual foi emitida em 25/08/2021.

Adicionalmente, foi recebida nesta Corte de Contas denúncia acerca da licitação em pauta (Processo nº 1.107.536), cuja documentação foi protocolada em 20/08/2021, sob o nº 6885110/2021, feita pela Federação das Empresas de



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Transporte de Passageiros do Estados de Minas Gerais (CNPJ nº 23.374.531/0001-40) e distribuída ao Conselheiro Relator Hamilton Coelho. Como os processos tratavam do mesmo objeto, entendeu este Órgão Técnico que o Processo nº 1.107.536 deveria ser apensado ao Processo nº 1.104.923.

Ressalta-se que, após realizada a análise inicial do Processo nº 1.104.923, o Conselheiro Relator deferiu, em 26/08/2021, a medida cautelar sugerida por este Órgão Técnico *ad referendum* da Segunda Câmara, mesma data em que os responsáveis foram intimados para comprovar o cumprimento da medida e encaminhar os documentos listados por esta Unidade Técnica. A medida foi referendada pela Segunda Câmara na data de 02/09/2021.

No dia 30/08/2021, a Senhora Aparecida Duarte Maria Barbosa informou a suspensão da Concorrência Pública nº 011/2021 – Processo Licitatório nº 088/2021, anexando a cópia da publicação do aviso na imprensa oficial (peça nº 18), aduzindo que os demais esclarecimentos seriam prestados pela Procuradoria Geral do Município.

Os esclarecimentos foram prestados pelo Município em documento datado de 14/09/2021. Em 18/10/2021, foi apresentada manifestação adicional do Poder Concedente, protocolizada sob o nº 0006950910/2021.

Em seguida, os autos foram remetidos a este Órgão Técnico para análise técnica, de forma que foi emitido relatório com análise complementar por este Órgão Técnico em 04/11/2021.

O referido relatório foi enviado à Procuradora Cristina Andrade Melo, do Ministério Público de Contas, que aditou ao processo irregularidades que entendeu presentes no certame, na data de 18/07/2022.

O Conselheiro Relator determinou a citação dos responsáveis na data de 08/08/2022, os quais se manifestaram em documentação protocolada nesta Corte de Contas na data de 04/10/2022.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Ato contínuo, os autos foram enviados para este Órgão Técnico para reexame.

É o relatório, no essencial.

2. Escopo

Registra-se que o presente relatório terá como foco reavaliar os aspectos técnicos relacionados aos requisitos ensejadores da decisão liminar que determinou cautelarmente a suspensão da Concorrência Pública nº 011/2021.

3. Análise

Passa-se à análise individualizada dos apontamentos.

a. Apontamentos realizados pelo Órgão Técnico

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

Análise inicial: Nos autos do processo nº 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.

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



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. 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.

Manifestação do Poder Concedente: Afirma que naquela sentada, o *parquet* pressupunha não estarem obrigadas as pessoas físicas a se cadastrarem na repartição tributária de qualquer município.

Porém, defende que essa fundamentação não seria aplicável ao presente caso, já que houve alteração na legislação municipal e o serviço de transporte alternativo, assim como o serviço convencional, será objeto de concessão, podendo ser prestados somente por pessoas jurídicas.

Nessa lógica, a exigência de prévio cadastro municipal ao licitante como requisito de habilitação se mostraria razoável.

Reexame: Conforme alegado pelo licitante, o Edital sob análise apresentou uma mudança significativa em relação ao anterior, analisado nos autos do processo



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



nº 885.907, quando determinou que apenas pessoas jurídicas podem participar da presente licitação.

Nesse sentido, realmente restaria prejudicado o entendimento anterior, o qual alegava *que nem toda pessoa física possui ou está obrigada a possuir inscrição no cadastro municipal de contribuintes, pois uma pessoa física pode não desempenhar nenhuma atividade sujeita à incidência de tributos municipais, nem estar sujeita ao cumprimento de obrigações acessórias*. Ressalta-se que o Edital analisado no processo nº 885.907 restringia a competição a pessoas físicas.

Ocorre que, com a alteração para que participem da licitação apenas pessoas jurídicas, assiste razão o Poder Concedente ao alegar que a exigência seria razoável.

Afinal, incide sobre os serviços de transporte coletivo a cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), tributo municipal, embora seja prática recorrente os Municípios concederem isenção desse imposto às concessionárias de transporte coletivo.

Portanto, não é desarrazoado que se solicite às licitantes que apresentem *prova de inscrição no cadastro de contribuintes Municipal, pertinente ao ramo de atividade da licitante e compatível com seu objeto contratual*. Inclusive, essa tem sido uma exigência comum a editais de concessões de serviços de transporte coletivo de passageiros no país.

Por esse motivo, entende este Órgão Técnico que se encontra superado o presente apontamento.

3.3 Do tipo de licitação

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



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



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;

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.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



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.

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.

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.

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**



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



objetiva e tecnicamente o valor da referida taxa bem como a real justificativa de se utilizá-la.

Manifestação do Poder Concedente: Defende que a manifestação do Órgão Técnico é conflitante com o acolhimento, pelo mesmo órgão, da justificativa do Município para manter a coincidências das linhas, já que isso tornaria inviável a opção por critério que envolva o valor da tarifa.

Ressalta que admitir a convivência de sistema concorrentes com valores de tarifas diferente implicaria desequilíbrio econômico-financeiro para o sistema. Destaca que o caso se trata de uma situação de excepcionalidade (licitação sucessiva, onde o valor de tarifa de equilíbrio havia sido definido na licitação antecedente), o que justificaria o afastamento do critério de menor tarifa.

No que se refere à ausência de justificativa, destinação e valoração da outorga esperada para a concessão, observam que foi estabelecido valor mínimo para a outorga de forma que o valor não é expressivo para que não tenha impacto negativo na modicidade tarifária. Destacam que o Município de Sete Lagoas tem Fundo Municipal de Transporte e Trânsito instituído pela Lei Municipal nº 6.585, de 26 de dezembro de 2001.

Reexame: Conforme se depreende da análise do tópico seguinte, **3.4 Fixação irregular da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo**, este Órgão Técnico entendeu que, no presente caso concreto, dada sua excepcionalidade, **a fixação da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo não seria irregular.**

Nesse cenário, não seria, portanto, possível que o critério “menor valor de tarifa” integrasse o tipo de julgamento do certame, como pontuado inicialmente por este Órgão Técnico. Afinal, a concorrência entre concessionárias que operam



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



linhas sobrepostas poderia causar um desequilíbrio econômico-financeiro em todo o sistema de transporte coletivo do Município.

Portanto, no presente caso, entende que poderia ser aplicado o critério de *maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão* para julgamento da licitação.

Porém, isso não significa que haja plena liberdade na aplicação desses recursos. Ressalta-se, novamente, que 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, como é o presente caso.**

Porém, mesmo quando a presença de outorga seja cabível, o entendimento desta Corte de Contas é que existe a necessidade de que seja criada 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.¹

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.

¹ 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



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



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.²

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.

Ou seja, no caso concreto, embora não seja irregular que o critério de julgamento da licitação seja aquele de maior valor da outorga, o Poder Concedente deve criar a regulamentação que destine a taxa de outorga para uso no sistema licitado, em acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas.

Portanto, entende este Órgão Técnico que o critério de julgamento do presente certame pode ser o de maior valor de outorga, já que se trata de um caso de excepcionalidade. Porém, deve ser determinado ao Poder Concedente que crie a regulamentação que destine a taxa de outorga para uso no sistema licitado, de forma a atender a jurisprudência desta Corte de Contas.

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

Análise inicial: Nos autos do Processo nº 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

² 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



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)

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).



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



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.

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 os custos e a 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.

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 interno 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.

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



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



jurídica do processo de licitação, com todos os riscos de potencial dano ao erário decorrente da sua incompletude.

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

Assim, entendeu esta Coordenadoria que a Sra. Aparecida Duarte Maria Barbosa deveria ser intimada para enviar a esta Corte os documentos que embasaram a viabilidade econômico-financeira da licitação, documentação que não foi apresentada.

Manifestação do Poder Concedente: Alega que como foi entendida como superada a suposta irregularidade de coincidência de linhas do transporte coletivo convencional e alternativo, a lógica do sistema não permitiria a coincidência de linhas e divergência de valores da tarifa.

Destaca que a concessionária do alternativo, embora tenha custo operacional menor, devolverá parte de seu faturamento a título de outorga, de forma que o próprio procedimento licitatório estabelece um padrão de equilíbrio econômico-financeiro compatível com o sistema alternativo.

No que tange à ausência de elementos para a análise da viabilidade econômico-financeira do contrato, aponta as seguintes questões:

1. O Município requer o apensamento dos autos e documentos no âmbito do processo de controle da licitação antecedente, o que poderia suprir a demanda por informações por parte do Órgão Técnico;
2. O contrato de concessão seria um parâmetro para o estabelecimento de regras a serem observadas no exercício da concessão, de forma que não se seguirá com as mesmas linhas e traçados, podendo ser objeto de



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



alteração. Nessa lógica, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro seria levada em conta.

Argumentam que anexados aos autos os estudos que deram origem ao Projeto Básico, seria superada a argumentação de que a irregularidade do apontamento estaria na ausência de estudos de viabilidade econômico-financeira da concessão.

Reexame: Primeiramente, deve ser entendido que o caso concreto traz especificidades que o distanciam da maior parte das concessões usualmente analisadas por esta Corte de Contas. Afinal, se trata de uma concessão de transporte alternativo que possui linhas coincidentes com aquelas do transporte coletivo convencional do Município.

Como se depreende do relatório emitido anteriormente por este Órgão Técnico, foi aceita a justificativa apresentada para a existência de linhas sobrepostas no sistema de transporte coletivo do Município, o que se deveu principalmente ao fato de que a realidade percebida pelos usuários do transporte coletivo municipal já ser permeada pela existência dos dois sistemas.

Ademais, o contrato com a atual concessionária previa que o serviço de transporte convencional seria operado em conjunto com o serviço de transporte alternativo, respeitando o Projeto Básico, anexo I do Edital (Cláusula 1ª, Parágrafo 2º).

Além disso, como demonstrado pelo Poder Concedente, o quadro de horários do transporte municipal envolve aqueles operados pelo serviço convencional e também aqueles do transporte alternativo, o que mostra que o serviço alternativo, mesmo operado de forma precária, tem impacto no cotidiano da população.

Nessa ordem de ideias, este Órgão Técnico entendeu, naquela sentada, o impedimento de que a licitação fosse realizada em função apenas da sobreposição de linhas teria forte impacto na vida da população. Ademais, a possibilidade de uma resolução relacionada a uma mudança geográfica das linhas teria impacto



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



sobre o contrato de transporte convencional já assinado, o que poderia acarretar outras consequências negativas à população – como uma situação de reequilíbrio econômico financeiro desse contrato, por exemplo.

É nesse sentido que esta Coordenadoria entende que **não seria desarrazoado que, no presente caso concreto, a presente licitação siga as tarifas já existentes e praticadas pelo serviço de transporte convencional.** Afinal, a sobreposição de linhas com preços diferentes poderia acarretar numa concorrência entre as concessões, podendo levar ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de serviço de transporte convencional.

Ademais, deve ser recordado que a presente licitação pressupõe que o transporte alternativo pode ser complementar ao convencional em termos temporais, mesmo que em termos geográficos as linhas sejam coincidentes. Nesse caso, a fixação de tarifas diferentes poderia implicar em tratamento desigual dos usuários de ônibus, pois eles perceberiam preços diferentes dependendo do horário em que utilizassem o serviço. Como a maior parte dos usuários possui horários fixos de deslocamento, eles não teriam ampla liberdade para escolher os horários com menores tarifas.

Nessa lógica, entendendo que o sistema de transporte coletivo do Município de Sete Lagoas já opera de forma particular, entende-se que, **neste caso concreto, a fixação da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo não seria irregular.**

Porém, nesse caso, a figura da outorga na presente licitação se torna crucial. Conforme apresentado pelo próprio Poder Concedente em sua manifestação, a concessionária do alternativo, embora tenha custo operacional menor, devolverá parte de seu faturamento a título de outorga.

Nesse sentido, a outorga serve como mecanismo de compartilhamento com o Poder Concedente do excesso de lucro produzido pela concessão do transporte



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



alternativo, pois ela cobrará a mesma tarifa do transporte convencional, mas terá custos significativamente menores para operação.

Afinal, conforme ressaltado em análise 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).

Nessa lógica, o cálculo da outorga é crucial para que a concessionária opere com lucro aceitável, compartilhando parte do lucro advindo de sua operação excepcional, na qual sua receita não está atrelada aos seus custos.

Mais uma vez, este Órgão Técnico ressalta que não foram enviados os estudos de viabilidade econômico-financeira da presente concessão. Mais que isso, é possível inferir que os estudos para definição do valor justo de outorga são inexistentes, pois o Edital da Concorrência apresenta as seguintes especificações para o valor da outorga:

8 - DO VALOR DA OUTORGA

8.1 – O julgamento da CONCORRÊNCIA PÚBLICA dar-se-á pelo critério de MAIOR OFERTA (Lei Federal nº 8.987/1995, art. 15, inc. II), sendo que o valor da outorga será equivalente a um percentual da receita tarifária bruta mensal, em algarismos e por extenso, com 01 (uma) casa decimal.

8.1.1 - O valor da outorga deverá ser pago mensalmente até o 10º (décimo) dia útil do mês seguinte, vencendo a primeira no último dia do mês subsequente ao início da prestação dos serviços objeto do CONTRATO DE CONCESSÃO.

8.1.2 - O pagamento mensal da outorga deverá ser feito mediante depósito em favor do PODER CONCEDENTE.

8.1.3 – Serão desclassificadas as LICITANTES que ofertarem valor da outorga menor que 0,5% (meio por cento).

Dessa forma, verifica-se que o único critério objetivo para definição do balizamento da outorga vencedora é que ela não pode ser menor do que 0,5%.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Apenas com esse valor e sem a disponibilização dos estudos econômico-financeiros, não é possível verificar se esse valor foi determinado de forma adequada.

Mais preocupante para este Órgão Técnico, é a alegação do Poder Concedente de que o valor é ínfimo. Quando da manifestação do apontamento **3.3 Do tipo de licitação**, o Município alegou que no que se refere à ausência de justificativa, destinação e valoração da outorga esperada para a concessão, **foi estabelecido valor mínimo para a outorga de forma que o valor não é expressivo para que não tenha impacto negativo na modicidade tarifária.**

Deve restar claro que, no presente caso, caso a outorga funcione como forma de compartilhar o excesso de lucro da concessionária com o Poder Concedente, ela não terá impacto na modicidade tarifária. Afinal, a tarifa do presente Edital foi fixada de forma exógena, de forma que a outorga não tem o poder de alterar a tarifa praticada.

Portanto, novamente infere-se que aparenta não existir estudo de viabilidade econômico-financeira que embase a presente concessão. **Nesse cenário, o cálculo da outorga da concessão torna-se particularmente relevante, afinal, é ela quem fará o ajuste do (infere-se) excedente de rentabilidade da concessão de transporte alternativo em favor do Poder Concedente e, principalmente, dos municípios, como tem sido a reiterada posição dessa Corte de Contas.** Contudo, a aparente ausência de estudos atualizados de viabilidade, impediu que a análise desse aspecto fosse feita por este Órgão Técnico.

Por esses motivos, entende este Órgão Técnico que permanece a irregularidade apontada no certame anterior quanto à fixação irregular da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo, não mais pela simples coincidência das tarifas em si, mas pela ausência de estudos de viabilidade econômico-financeira da concessão – nos quais deveria estar incluso o cálculo da outorga prevista.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



3.5 Presença de irregularidades apontadas por esta Corte de Contas em análises de Editais anteriores com o mesmo objeto

Denúncia: A denunciante alega que está sendo realizada institucionalização do transporte alternativo no Município, sem qualquer estudo de viabilidade e sem demonstração dos impactos diretos na atual concessão do transporte coletivo e regular de passageiros. Afirma que haverá concorrência com o atual concessionário regular.

Assegura que a presente licitação contraria decisões desta Corte de Contas no âmbito do processo nº 885.907 que entendeu pela ocorrência de ilegalidades que estão sendo repetidas nos editais subsequentes do mesmo objeto pelo Poder Concedente.

O mesmo se aplicaria às decisões dos processos nº 987.463 e nº 997.593, quando o Município optou por revogar a licitação e, apesar da perda de objeto, o Acórdão deixou claro que em caso de nova licitação, a Municipalidade deveria levar em consideração as análises do Órgão Técnico e também as do Ministério Público de Contas.

Alega que o presente edital mantém várias das ilegalidades apontadas nos relatórios anteriores, como a concorrência irregular do transporte alternativo com o convencional; a ausência de justificativa para sobreposição de linhas (o que diminuiria a demanda do transporte convencional); a reavaliação de estudo de viabilidade da concessão a partir de regras claras para as situações onde for cabível a prestação de serviço alternativo, considerando o caráter complementar deste último.

Ademais, ressalta que não existe qualquer estudo de impacto no transporte convencional demonstrando que há viabilidade financeira para a coexistência dos dois serviços. Por fim, alega que a insistência da Administração Municipal em inserir irregularidades nos instrumentos convocatórios, que acarretaram a



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



suspensão dos certames pela Corte de Contas (Concorrência nº 011/2012, Concorrência nº 06/2016 e agora Concorrência nº 011/2021), levam a só uma conclusão: os agentes públicos municipais teriam noção da ilegalidade da forma de prestação atual do transporte alternativo e, por isso, buscariam estender deliberadamente as discussões jurídicas acerca da licitação, justamente para manter esse *status quo*.

Análise: Primeiramente, ressalta-se que o apontamento diz respeito ao fato da presente licitação contrariar decisões desta Corte de Contas no âmbito dos processos nº 885.907, nº 987.463 e nº 997.593, levando à repetição de ilegalidades nos editais subsequentes de mesmo objeto pelo Poder Concedente, **o que foi justamente o motivador da suspensão da presente licitação no âmbito do Processo nº 1.104.923.**

Ressalta-se que, inclusive, este Órgão Técnico analisou especificamente os apontamentos realizados referentes à concorrência entre as linhas convencionais e alternativas e a ausência de estudos de viabilidade econômico-financeira, itens 3.1 e 3.4 do presente relatório, respectivamente.

Quanto a esses aspectos, destaca-se que as justificativas apresentadas pelo Poder Concedente foram suficientes para dirimir os questionamentos levantados quanto à sobreposição das linhas convencionais e alternativas, mas não sobre os estudos de viabilidade econômico-financeira do negócio, haja vista que as planilhas com os estudos não foram enviadas a esta Corte de Contas.

Passa-se à análise do tópico da denúncia que diz especificamente à alegação de que os agentes públicos municipais têm noção da ilegalidade da forma de prestação atual do transporte alternativo e que, por isso, buscam estender deliberadamente as discussões jurídicas acerca da licitação, justamente para manter este *status quo*.

Quanto a esse aspecto, cabe destacar o entendimento do Ministério Público de Contas acerca do tema no Processo nº 987.463, o qual discutia a Concorrência nº 06/2016, que possui o mesmo objeto da presente concessão:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



32. Assim, reitera o Ministério Público de Contas que, diante deste quadro, no qual a própria administração municipal insiste em inserir nos instrumentos convocatórios irregularidades que acarretaram a suspensão dos certames (concorrência n. 011/2012 e concorrência n. 06/2016) pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais; insiste em se omitir quanto à adoção das providências necessárias para regularização da concessão do serviço de transporte público alternativo de passageiros e; conseqüentemente, insiste na continuidade da execução do referido serviço, sem as correções necessárias, pelos mesmos permissionários desde o ano de 2002; impõe-se que o Tribunal de Contas de Minas Gerais estipule prazo determinado para o Município de Sete Lagoas anular a concorrência pública n. 06/2016, em face das graves irregularidades nesta verificadas, bem como fixe prazo também determinado para que seja deflagrado novo certame, escoimado das irregularidades confirmadas no acórdão a ser proferido na presente denúncia, de modo a promover a devida regularização da concessão das permissões do serviço de transporte público alternativo de passageiros ou, caso decida o prefeito municipal pela não continuidade deste serviço, se abstenha de prorrogar as permissões já concedidas, sob pena de multa desde já fixada, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Nesse sentido, verifica-se que esse era um apontamento já realizado pelo Ministério Público de Contas no âmbito do Processo nº 987.463 e que se repete no presente Edital. Por esse motivo, sugere este Órgão Técnico que seja estipulado prazo para correção das irregularidades verificadas no presente certame, de modo a promover a regularização do transporte alternativo no Município – embora, ressalta-se, possa o Poder Concedente optar pela não continuidade desse serviço.

Manifestação do Poder Concedente: Ressalta que os processos de controle expressamente referidos não chegaram ao enfrentamento de mérito e que a conclusão do colegiado no âmbito do processo nº 987.463 não foi coincidente com a manifestação do Ministério Público.

Defende que com a publicação do Edital sob análise, o que o Município pretende fazer é a necessidade de dotar o sistema de regular contratação do sistema alternativo precedido por licitação.

Destacam que se forem entendidas superas as irregularidades apontadas, o Município poderá proceder à habilitação e propostas de duas licitantes, mas que,



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



se for entendido pela necessária adequação do Edital, o Município está se mobilizando para fazê-lo tempestivamente.

Reexame: Como se depreende das análises dos demais tópicos deste relatório, os esclarecimentos prestados pelo Poder Concedente não foram suficientes para superar todos os apontamentos irregulares que permeiam a presente licitação.

Nesse cenário, entende este Órgão Técnico que uma novo Edital deve ser elaborado, corrigindo os aspectos irregulares apontados e incluindo um estudo de viabilidade econômico-financeiro, que detalhe o cálculo da outorga a servir como referência para a licitação – o que se torna ainda mais importante quando esse será o critério de julgamento da licitação.

Nessa ordem de ideias, este Órgão Técnico reforça o entendimento de que seja estipulado prazo para correção das irregularidades verificadas no presente certame, de modo a promover a regularização do transporte alternativo no Município.

Ademais, como apontado pelo Poder Concedente em sua manifestação, “*em que pese a indicação no item antecedente da inexistência das irregularidades apontadas ou da impossibilidade de eventuais irregularidades implicarem ilegalidade insuperável no procedimento, em atenção à eventualidade deste não ser o entendimento dos órgãos deste Tribunal, o Município manifesta a possibilidade de realizar adequações para a superação dos apontamentos e conclusão da licitação. Para viabilizar mais rápida conclusão do certame, desde já o Município indica as adequações possíveis (...)*”

Dessa forma, é possível inferir que a adequação do Edital ocorreria de forma tempestiva, como já indicado pelo próprio Poder Concedente. Dada a movimentação do Município para que se ocorra a licitação, é possível inferir que



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



ele está buscando apresentar uma solução para a questão, o que faria com que o apontamento possa ser considerado superado.

Portanto, entende que este Órgão Técnico que o presente apontamento esteja superado, mas sugere que seja estabelecido prazo para adequação das irregularidades verificadas no presente certame.

b. Aditamento do Ministério Público de Contas

II.1) Da fixação de prazo exíguo para início da operação do serviço de transporte alternativo pela concessionária – item 9.2 do edital

Análise: Entende o MPC que o prazo para início das operações dos serviços (até 60 dias a partir da emissão da Ordem de Serviço, após a assinatura do Contrato de Concessão) seria demasiadamente exíguo, restringindo a competitividade no certame e, ainda, capaz de direcionar a licitação em análise para contratação de empresa ou cooperativa constituída por pessoas físicas e/ou jurídicas que já sejam prestadoras do serviço de transporte coletivo no próprio município de Sete Lagoas e/ou região.

Afinal, o início da operação do serviço de transporte alternativo licitado demandará da concessionária a aquisição de frota composta por 44 (quarenta e quatro) veículos, infraestrutura de garagem, equipamentos de hardware e software para implantação de bilhetagem eletrônica, bem como a contratação de pessoal capacitado para execução dos serviços. Salienta que será demandado da concessionária o investimento inicial de R\$ 7.418.840,00.

Ressalta que prazo tão exíguo para início da operação dos serviços também não se justifica quando considerado que a administração municipal vem perpetuando a prestação do serviço de forma precária pelos atuais permissionários há vários anos.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Manifestação do Poder Concedente: Argumentam que o confronto entre o investimento inicial com o prazo de início da operação entre as concessões do convencional e do alternativo demonstram certa proporcionalidade.

Defendem que a suposta restrição não se comprovou na prática, tendo se apresentado ao certame mais de uma licitante interessada, apresentando propostas. Entretanto, afirmam que caso se entenda por determinar a correção do edital com sua republicação, o prazo será ampliado.

Reexame: Primeiramente, deve ser ressaltado que não existe um prazo mínimo único que seja considerado adequado (ou que seja legalmente determinado) para que a concessionária vencedora do processo licitatório inicie a prestação dos serviços contratados.

Nessa seara, existem Editais das mais diversas formas, estabelecendo prazos iniciais que estabelecem o início da operação de forma quase imediata após a assinatura do contrato até aqueles que determinam o início meses após esse marco.

Para avaliar se o prazo é adequado, o caso concreto deve ser avaliado e, na presente licitação, como pontuado pelo Ministério Público de Contas, é exigida da concessionária a aquisição de frota composta por 44 (quarenta e quatro) veículos, infraestrutura de garagem, equipamentos de hardware e software para implantação de bilhetagem eletrônica, bem como a contratação de pessoal capacitado para execução dos serviços.

Nesse sentido, embora não se configure como uma ilicitude, pode se configurar uma boa prática o aumento do prazo necessário para que mais empresas



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



se interessem pela concessão, haja vista a necessidade de adequação do Edital em função dos demais itens presentes neste relatório.

Portanto, entende este Órgão Técnico que pode ser uma boa prática a ampliação do prazo para início das operações por parte da concessionária, de forma a aumentar a competitividade do certame.

II.2) Das excessivas exigências de qualificação técnica – item 20.4.2 do edital

Análise: Entende o Ministério Público de Contas serem irregulares as exigências relativas à comprovação feitas às licitantes de possuir frota vinculada igual ou superior a 40 veículos e de ter prestado serviço por período mínimo de 36 meses.

Constata que o item 20.4.2 do edital, em sua alínea “d”, “I”, ao requerer para a comprovação de qualificação técnica operacional uma frota vinculada igual ou superior a 40 (quarenta) veículos, exige dos licitantes um quantitativo mínimo igual ao total do número de veículos que deverá ser alocado aos serviços ora licitados, se desconsiderados os veículos reserva, ou de 90% do total licitado, se considerados os veículos reserva. De acordo com a jurisprudência do TCU, trata-se de quantitativo excessivo.

Adicionalmente, entende o Ministério Público de Contas que a exigência de experiência de 36 meses na prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros para qualificação técnica dos licitantes ofende o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, segundo o qual as exigências para qualificação dos licitantes devem limitar-se àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações assumidas.

Conclui que no caso ora examinado, a qualificação técnica restará demonstrada por atestados de capacitação técnico-operacional que assegurem ter



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



a empresa executado satisfatoriamente atividade semelhante ao objeto do certame, independentemente do serviço ter sido prestado por 12 (doze) ou 36 (trinta e seis) meses.

Manifestação do Poder Concedente: Observam que de fato o quantitativo referido na condição de habilitação mostra-se contrário à jurisprudência prevalente, e até mesmo à razoabilidade.

Explicam que tal fato decorreu da adequação que o Projeto Básico veio sofrendo ao longo do tempo, tendo sido previstos inicialmente (em 2014) 84 veículos, reduzindo-se em 2016, em atenção a sugestões do órgão técnico deste Tribunal para 60, hoje sendo objeto do edital 40 veículos + 4 reservas e que, por equívoco a adequação do requisito de habilitação não foi feita.

No que diz respeito à comprovação de período mínimo de experiência de 36 meses, argumentam que comprovação de prazo de experiência de menos de 30% do prazo do previsto para a contratação não se mostra irrazoável.

Alegam que muitas empresas iniciam a prestação de serviços bem, mas vão apresentando ao longo do tempo dificuldades de manter padrões de qualidade aceitáveis. Considerando que se leva um tempo para que a administração exerça a adequada fiscalização, aplique sanções e eventualmente até suspenda a possibilidade de tais empresas contratarem com o poder público ou as declare inidôneas, certo prazo já se terá observado.

Defendem que a suposta restrição não se comprovou na prática, tendo se apresentado ao certame mais de uma licitante interessada, apresentando propostas. Entretanto, afirmam que caso se entenda por determinar a correção do edital com sua republicação, o quantitativo de frota mínima e o prazo de experiência a ser comprovado pode ser reduzido.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Reexame: No que diz respeito à necessidade de comprovação de que as licitantes possuam frota vinculada igual ou superior a 40 veículos, o próprio Poder Concedente afirmou em sua manifestação que, por equívoco, a adequação do requisito de habilitação não foi feita de forma a acompanhar as alterações que o Projeto Básico sofreu ao longo tempo.

Haja vista que os demais apontamentos sugerem a necessidade de adequação do presente Edital, este Órgão Técnico entende que também deva ser alterado o tamanho da frota mínimo para fins de comprovação da qualificação técnica, de forma a atender o apontamento realizado pelo Ministério Público de Contas.

Já no que diz respeito à comprovação de período mínimo de experiência de 36 meses, o Município entende que comprovação de prazo de experiência de menos de 30% do prazo do previsto para a contratação não se mostra irrazoável, ao que faz coro este Órgão Técnico.

No tocante à comprovação do tempo de atuação para fins de capacitação técnica, Marçal Justen Filho adota o seguinte entendimento:

O mesmo dispositivo que dá supedâneo à exigência de qualificação técnica, se refere a que deverá ela ser compatível em termos de quantidades, prazos e outras características **essenciais ao objeto licitado**. Logo, se o objeto for uma ponte com quinhentos metros de extensão, não é possível que a Administração se satisfaça com a comprovação de que o sujeito já construiu uma “ponte” – eventualmente, com cinco metros de extensão. (Grifo nosso) [2005, págs. 330/331]³

Nesse raciocínio, Marçal Justen Filho ainda destaca que:

Sempre que a dimensão quantitativa, o local, o prazo ou qualquer outro dado for **essencial à execução satisfatória** da prestação objeto da futura contratação ou retratar algum tipo de dificuldade peculiar, **a Administração estará no dever de impor requisito de qualificação**

³ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª edição. págs. 330 e 331.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



técnica operacional fundado nesses dados. (Grifo nosso) [2005, p. 331]⁴

Dessa forma, deve considerar-se que incumbe à Administração Pública justificar as exigências de experiências técnicas que introduz no ato convocatório. Não é dever do particular demonstrar que as exigências impostas pela Administração são excessivas. Portanto, quando a Administração produzir exigências maiores, recairá sobre ela o dever de evidenciar e esclarecer a conformidade de sua conduta.

Da análise do item 20.4.2 do instrumento convocatório, verifica-se que a exigência de comprovação do exercício da atividade a ser desenvolvida pelo licitante foi limitada a 36 meses.

Não obstante as reservas quanto a extensão da vigência do contrato, notadamente quanto possibilidade de renovação por igual período, compreendendo um ajuste que pode **alcançar 20 anos**, considerando a extensão do contrato, bem como a natureza técnica da operação do serviço a ser concedido, entende este Órgão Técnico que as exigências de comprovação de capacidade operacional guardaram proporcionalidade com o valor e a complexidade do objeto licitado, traduzindo cautela do Poder Concedente em se cercar das garantias necessárias à boa execução do contrato.

Portanto, entende este Órgão Técnico que o apontamento é procedente quanto à necessidade de comprovação pela licitante de que possua frota vinculada igual ou superior a 40 veículos, ensejando correção. Por outro lado, entende que é improcedente o apontamento quanto à necessidade da licitante ter prestado serviço por período mínimo de 36 meses.

⁴ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª edição. p. 331.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



II.3) Do índice de endividamento geral exigido no edital para comprovação da qualificação econômico financeira

Análise: O item 20.5.2.1 do edital, ao tratar da qualificação econômico-financeira, exige dos licitantes, para a demonstração de boa situação financeira, a apresentação de índice de endividamento geral menor ou igual a 0,5.

Nesse caso, seria necessária a demonstração no processo administrativo de que o valor do índice adotado, em face do objeto que se pretende contratar, é adequado metodologicamente e indispensável à execução do contrato, mormente quando são adotados índices distintos daqueles usualmente utilizados.

Ressalta que os indicadores utilizados no certame ora examinado são praticamente os mesmos adotados pelo Executivo Federal e pelo Executivo Estadual para avaliação da habilitação econômico-financeira nas licitações por eles promovidas, ressaltando-se que o Índice de Endividamento – IE do citado possui fórmula equivalente ao Índice de Solvência Geral – ISG (Ativo Total/ Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo).

Logo, usualmente os editais de licitação exigem a demonstração de resultado igual ou maior/menor (conforme o índice adotado) do que 1,0 em qualquer um dos índices apurados, para fins de habilitação, considerados os riscos para Administração e o objeto a ser contratado.

Diante do exposto, considerando o disposto no art. 31, § 1º e 5º, da Lei Federal n. 8.666/1993, argumenta que seria irregular o percentual adotado no edital para o índice de endividamento geral - IEG sem a correspondente justificativa.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Manifestação do Poder Concedente: Observa que de fato o índice normalmente aplicado pelo Município é de 1 para todos os requisitos de comprovação de qualificação econômico-financeira, sendo que o existente no edital deve decorrer de algum equívoco na tramitação do edital.

Defendem que a suposta restrição não se comprovou na prática, tendo se apresentado ao certame mais de uma licitante interessada, apresentando propostas. Entretanto, afirmam que caso se entenda por determinar a correção do edital com sua republicação, o índice de endividamento geral exigido no edital para comprovação da qualificação econômico financeira será adequado.

Reexame: Conforme pode ser verificado na manifestação do Poder Concedente, ele próprio admite que o índice de endividamento geral normalmente aplicado pelo Município é menor ou igual a 1, em consonância com a prática utilizada pelo Executivo Federal e pelo Executivo Estadual.

Haja vista que os demais apontamentos sugerem a necessidade de adequação do presente Edital, este Órgão Técnico entende que também deva ser alterado o presente item, de forma a atender o apontamento realizado pelo Ministério Público de Contas.

Portanto, entende este Órgão Técnico que o índice de endividamento geral exigido no edital deva ser adequado quando da republicação do Edital.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



4. Conclusão

Em face do exposto, este Órgão Técnico entende que **subsistem no presente Edital motivos que justifiquem a manutenção da suspensão do certame.**

Após reexame no âmbito do Processo nº 1.104.923, a Unidade Técnica chegou às seguintes conclusões, relacionadas por tópicos:

a. Apontamentos realizados pelo Órgão Técnico

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

Entendeu que se encontra **superado o presente apontamento**, já que a licitação será restrita a pessoas jurídicas.

3.3 Do tipo de licitação

Entendeu este Órgão Técnico que o critério de julgamento do presente certame pode ser o de maior valor de outorga, já que se trata de um caso de excepcionalidade. Porém, deve ser determinado ao Poder Concedente que crie a regulamentação que destine a taxa de outorga para uso no sistema licitado, de forma a atender a jurisprudência desta Corte de Contas.

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

Entendeu que embora tenha sido aceita a justificativa quanto à coincidência das tarifas do transporte convencional e alternativo, é irregular a ausência de estudos de viabilidade econômico-financeira da concessão – nos quais deveria estar incluso o cálculo da outorga prevista, que é crucial no presente processo.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



3.5 Presença de irregularidades apontadas por esta Corte de Contas em análises de Editais anteriores com o mesmo objeto

Entendeu que o presente apontamento esteja **superado**, mas sugere que seja estabelecido prazo para adequação das irregularidades verificadas no presente certame.

b. Aditamento do Ministério Público de Contas

II.1) Da fixação de prazo exíguo para início da operação do serviço de transporte alternativo pela concessionária – item 9.2 do edital

Entendeu que tendo em vista a necessidade de correção do Edital, pode ser uma boa prática a ampliação do prazo para início das operações por parte da concessionária, de forma a aumentar a competitividade do certame.

II.2) Das excessivas exigências de qualificação técnica – item 20.4.2 do edital

Entendeu que o apontamento é **procedente** quanto à exigência de comprovação pela licitante de que possua frota vinculada igual ou superior a 40 veículos, ensejando correção. Por outro lado, entende que é **improcedente** o apontamento quanto à necessidade da licitante ter prestado serviço por período mínimo de 36 meses.

II.3) Do índice de endividamento geral exigido no edital para comprovação da qualificação econômico financeira

Entendeu que o índice de endividamento geral exigido no edital deva ser adequado quando da republicação do Edital.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Nessa ordem de ideias, esta Coordenadoria se manifesta pela **manutenção da suspensão do certame.**

5. Proposta de Encaminhamento:

Esgotada a análise concernente a estes apontamentos, recomenda-se:

- Que o processo seja extinto com julgamento de mérito, em virtude de não haver elementos de culpabilidade que resultem na responsabilização dos agentes públicos envolvidos, à luz da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.
- Que, se for da conveniência do Poder Executivo a continuidade da contratação, o Município republique o edital e o encaminhe a esta Corte, com todas as correções recomendadas neste relatório;
- Após, o novo edital poderá ser encaminhado a esta Coordenadoria para que examine os documentos em questão, e caso haja irregularidades, nova representação seja feita pela Coordenadoria.
- Que, no caso de anulação do procedimento licitatório, que o Município comunique esta Corte do feito.

À consideração superior.

CFCP, 14 de dezembro de 2022.

Larissa Silveira Côrtes
Analista de Controle Externo
TC 3194-9