



Processo n.: 1.104.923
Natureza: Edital de Licitação
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Sete Lagoas
Apensos: Denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550
Entrada no MPC: 14/12/2022

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de edital de licitação autuado para análise do Processo Licitatório n. 088/2021, Concorrência Pública n. 011/2021, do tipo maior oferta, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, cujo objeto é a “contratação de concessionária para a operação do serviço de transporte alternativo no Município de Sete Lagoas”. (peça n. 02 no SGAP)

2. O processo licitatório descrito foi encaminhado pelo Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, em razão da determinação contida no seguinte acórdão proferido pela Segunda Câmara, sessão de 15/04/2021, nos autos da Denúncia n. 987.463:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) afastar, preliminarmente, a ilegitimidade passiva suscitada pelos Senhores Márcio Reinaldo Dias Moreira, Bruno Chaves Violante e Sílvio Augusto de Carvalho;

II) declarar, também em preliminar, a extinção do processo sem resolução de mérito em razão da perda de objeto das Denúncias nos 987463 e 997593, no que se refere às falhas apuradas no edital da Concorrência Pública n. 06/16;

III) afastar, na prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal;

IV) julgar irregular, no mérito, o não envio ao Tribunal do edital da Concorrência Pública n. 06/16 e, conseqüentemente, aplicar multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte, ao Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira pelo descumprimento da determinação expedida pelo Tribunal na Denúncia n. 885907;

V) recomendar ao atual gestor do Município de Sete Lagoas e à Comissão Especial, instituída pela Portaria n. 12.607 de 12/09/19 que considerem as análises elaboradas pelo Órgão Técnico e pelo Ministério Público de Contas antes da publicação do novo edital de licitação, objetivando a delegação da operação do serviço público alternativo de transporte;

VI) determinar a intimação do atual Prefeito Municipal de Sete Lagoas para que encaminhe cópia do novo edital de licitação a este Tribunal, após a publicação do aviso de licitação, no prazo de até 05 (cinco) dias, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica, devendo constar do ofício de encaminhamento referência à presente denúncia;

VII) determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão, nos



termos do art. 166, §1º, II, do Regimento Interno;

VIII) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos. [...]

3. A documentação foi autuada como edital de licitação por determinação do conselheiro presidente exarada em 18/08/2021 (peça n. 04 no SGAP).

4. A unidade técnica, após análise preliminar das irregularidades que foram apontadas na Denúncia n. 987.463, concluiu o seguinte em seu estudo juntado na peça n. 7 do SGAP:

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:

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.

5. Seguiu-se decisão monocrática do conselheiro relator (peça n. 9 no SGAP), ratificada pela 2ª Câmara na sessão de 02 de setembro de 2021 (peça n. 31 no SGAP), que **determinou a suspensão do certame** e a intimação dos responsáveis para encaminharem a documentação elencada na decisão.

6. Intimada, a Prefeitura de Sete Lagoas apresentou a manifestação juntada na peça n. 40 do SGAP, instruída com os documentos juntados nas peças n. 32/39 e 41 do SGAP.

7. Após nova manifestação da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas (peça n. 47 no SGAP), a unidade técnica elaborou estudo (peça n. 49 no SGAP) assim concluído:

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.

Após reexame no âmbito do Processo nº 1.104.923, foi acatada a justificativa apresentada pelo Poder Concedente ao seguinte tópico:

3.1 Concorrência irregular do transporte alternativo com o transporte convencional

Porém, esta Coordenadoria entende que a presença dos seguintes aspectos justifica a manutenção da suspensão do certame:

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

3.3 Do tipo de licitação

A suspensão se mantém em função da ausência de justificativa, destinação e valoração da outorga esperada para a concessão.

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

A suspensão se justifica 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.

Ademais, entende que **devam ser citados os responsáveis** para que apresentem justificativa quanto ao seguinte tópico de denúncia, apresentada no âmbito do Processo nº 1.107.536:

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

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

Por fim, requer-se que uma vez recebida a manifestação do Poder Concedente, que ela seja devolvida a esta Coordenadoria para análise.

8. Em seguida, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar na qual, além de requerer o apensamento aos presentes autos das denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550, apresentou aditamento para incluir os seguintes apontamentos de irregularidade:

a) fixação de prazo exíguo para início da operação do serviço de transporte alternativo pela concessionária – item 9.2 do edital;

b) excessivas exigências de qualificação técnica – item 20.4.2 do edital:

b.1) exigência de comprovação da operação de transporte público coletivo com frota vinculada igual ou superior a 40 (quarenta) veículos;

b.2) exigência de comprovação da operação de transporte público coletivo por período mínimo de 36 (trinta e seis) meses;



c) exigência de índice de endividamento geral não usual para comprovação da qualificação econômico financeira.

9. Considerando as manifestações do conselheiro Cláudio Couto Terrão (peça 53) e do conselheiro substituto Hamilton Coelho (peça 55), o conselheiro presidente determinou o apensamento das denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550 a estes autos (peça 56).

10. O conselheiro relator, então, determinou a citação de Duílio de Castro Faria, prefeito municipal de Sete Lagoas, Antônio Garcia Maciel, secretário municipal de obras, segurança, trânsito e transporte, Wagner Augusto de Oliveira, secretário adjunto de segurança, trânsito e transporte Urbano, subscritores do projeto básico, e Aparecida Duarte Maria Barbosa, presidente da comissão permanente de licitação e subscritora do edital. (peça 58)

11. Citados, os aludidos responsáveis apresentaram defesa conjunta (peça 69).

12. Seguiu-se o reexame da unidade técnica (peça 75), assim concluído:

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.



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.

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

13. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

14. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

15. O Ministério Público de Contas ratifica o reexame da unidade técnica (peça 75) para também concluir pela procedência parcial das irregularidades apontadas nos autos do presente edital de licitação e nas apensas denúncias, restando mantidas as seguintes irregularidade no certame em análise, Processo Licitatório n. 088/2021, Concorrência Pública n. 011/2021:

- a) adoção do critério de julgamento maior outorga sem demonstração de reversão da receita arrecadada com outorga para melhoria no serviço de transporte público licitado;



- b) ausência de estudo de viabilidade econômico financeira da concessão;
- c) fixação de prazo exíguo para início da operação do serviço de transporte alternativo pela concessionária – item 9.2 do edital;
- d) excessiva exigência de comprovação da operação de transporte público coletivo com frota vinculada igual ou superior a 40 (quarenta) veículos;
- e) exigência de índice de endividamento geral não usual para comprovação da qualificação econômico financeira.

16. Além da procedência das irregularidades acima elencadas, há que ser ressaltada a perpetuação das sucessivas prorrogações de prazo das permissões atuais para execução do serviço de transporte alternativo no Município de Sete Lagoas, decorrentes da insistência da administração municipal em publicar editais eivados de irregularidades para a outorga da concessão em exame.

17. Conforme já deduzido pelo Ministério Público de Contas nos autos da denúncia 987.463, na qual foi proferida a decisão que deu ensejo à autuação do presente processo de edital de licitação, desde o exercício de 2012 (concorrência pública n. 011/2012) têm sido publicados pela administração municipal sucessivos editais para a concessão do serviço de transporte público alternativo de passageiros no município de Sete Lagoas, todos posteriormente revogados após o oferecimento de denúncias nesta Corte de Contas em que identificadas irregularidades.

18. 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 acarretam a suspensão dos certames pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (concorrência n. 011/2012, concorrência n. 06/2016 e a atual concorrência n. 011/2021); 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. 011/2021, em face das 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 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.

19. O Tribunal de Contas de Minas Gerais não pode ser complacente com as sucessivas e intermináveis prorrogações das permissões atualmente vigentes, as quais são mantidas por meio da inserção de cláusulas irregulares nos certames já deflagrados, bem como da acentuada morosidade da administração municipal para



adoção das medidas necessárias à conclusão da seleção de novos permissionários por meio de processo licitatório escoimado de irregularidades.

Da responsabilidade pelas irregularidades constatadas no certame

20. Quanto à responsabilidade pela irregularidade apontada, não se pode olvidar que a Lei Federal n. 13.655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas Brasileiras do Direito Brasileiro (LINDB) e passou a dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos nos seguintes termos: “Art. 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

21. Diante do uso do conceito jurídico indeterminado pelo legislador (“erro grosseiro”), compete à doutrina aquilatar o significado e a extensão da expressão para adequada aferição da responsabilidade subjetiva do agente e às instâncias judicial e controladora aplicá-lo conforme as circunstâncias do caso concreto.

22. Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo”¹, Gustavo Binenbojm e André Cyrino defendem que o erro passível de responsabilização no direito brasileiro pressupõe a ocorrência de culpa. Segundo os autores:

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras pelo agente público.

23. Portanto, o “erro grosseiro” pode ser entendido como um balizador da culpa, se qualificando como um erro inescusável. Trazendo para a realidade do direito público, pode ser entendido como um erro inescusável a conduta do agente público que, por exemplo, vai de encontro às normas do ordenamento jurídico ou aos entendimentos jurisprudenciais dominantes e consolidados dos órgãos de controle.

24. A necessidade de seguir a interpretação dada pelos órgãos de controle se revela ainda mais imperiosa **nas licitações e contratações públicas, que são uma seara sensível no direito administrativo por envolvem dispêndio de altas somas de recursos públicos**, sendo utilizadas, não raras vezes, para práticas de favorecimentos, desvios e corrupção, como é de conhecimento geral e notório da sociedade brasileira.

¹ Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 203-224, Nov. 2018.



25. Relativamente à expressão “erro grosseiro”, o Tribunal de Contas da União tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018)², *in verbis*:

(...) Segundo art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “*que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*”. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

26. Tomado como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. **Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.**

27. Posteriormente, o Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, dispôs no art. 12, § 1º, que “*considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*”.

28. No caso concreto em análise, considerando a natureza das irregularidades apontadas, bem como considerando as diversas manifestações já exaradas pela unidade técnica do Tribunal de Contas e pelo Ministério Público de Contas em processos cujo objeto é a concessão do serviço de transporte público alternativo de passageiros no município de Sete Lagoas, entende o Ministério Público de Contas que as irregularidades verificadas no certame constituem erro grosseiro capaz de ensejar a aplicação de multa aos responsáveis.

29. E, como já afirmado em sede de manifestação preliminar, as irregularidades apontadas são decorrentes de exigências indevidas contidas no projeto básico anexo ao edital e/ou de deficiências no planejamento do certame.

30. Assim, a responsabilidade pelas irregularidades deve ser imputada a Antônio Garcia Maciel, secretário municipal da Secretaria de Obras, Segurança, Trânsito e Transporte, bem como a Wagner Augusto de Oliveira, secretário adjunto de Segurança, Trânsito e Transporte Urbano, ambos subscritores do projeto básico anexo ao edital, conforme demonstra a cópia do processo licitatório juntada na peça n. 02 do SGAP.

31. Considerando a relevância do serviço público cuja outorga se pretende por meio do certame ora examinado, além da já descrita omissão da administração municipal em adotar efetivas medidas para sanar as irregularidades que impedem a conclusão

² TCU, Acórdão 2391/2018 – Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Benjamin Zymler, sessão de julgamento 17/10/2018.



de certame exitoso para a concessão do serviço de transporte público alternativo de passageiros no município de Sete Lagoas, entende o Ministério Público de Contas que deve ser aplicada multa ao atual prefeito municipal, Duílio de Castro Faria, especificamente em razão da ausência de estudo de viabilidade econômico financeira da concessão.

CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

a) pela manutenção das seguintes irregularidades no certame em análise, Processo Licitatório n. 088/2021, Concorrência Pública n. 011/2021:

a.1) adoção do critério de julgamento maior outorga sem demonstração de reversão da receita arrecadada com outorga para melhoria no serviço de transporte público licitado;

a.2) ausência de estudo de viabilidade econômico financeira da concessão;

a.3) fixação de prazo exíguo para início da operação do serviço de transporte alternativo pela concessionária – item 9.2 do edital;

a.4) excessiva exigência de comprovação da operação de transporte público coletivo com frota vinculada igual ou superior a 40 (quarenta) veículos;

a.5) exigência de índice de endividamento geral não usual para comprovação da qualificação econômico financeira.

b) em razão das descritas irregularidades, com fulcro no art. 76, XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais e no art. 64, IV, da Lei Complementar n. 102/08, **seja determinado ao atual prefeito municipal de Sete Lagoas que promova a anulação do certame ora examinado** e encaminhe ao Tribunal de Contas, no prazo de 15 (quinze) dias, cópia da publicação do ato de anulação, sob pena de multa, desde já fixada;

c) **pela aplicação de multa individual a Antônio Garcia Maciel**, secretário municipal da Secretaria de Obras, Segurança, Trânsito e Transporte, **bem como a Wagner Augusto de Oliveira**, secretário adjunto da Secretaria de Segurança, Trânsito e Transporte Urbano, ambos subscritores do projeto básico anexo ao edital, **em virtude de todas as irregularidades elencadas acima na alínea “a”**, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;



- d) **pela aplicação de multa ao atual prefeito municipal, Duílio de Castro Faria**, especificamente em razão da ausência de estudo de viabilidade econômica financeira da concessão, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08;
- e) **seja estipulado prazo determinado para que o atual prefeito do município de Sete Lagoas deflagre novo certame, escoimado das irregularidades apontadas**, de modo a promover a devida regularização da concessão do serviço de transporte público alternativo de passageiros ou, caso decida a administração 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.

33. Por fim, considerando que a conclusão de certame objetivando a concessão do serviço de transporte público alternativo de passageiros no Município de Sete Lagoas foi inviabilizada pelas irregularidades verificadas nas concorrências públicas nº 011/2012, 06/2016 e 011/2021; considerando as sucessivas e infundáveis prorrogações das permissões originalmente outorgadas em 2002; bem como considerando a morosidade das administrações municipais de Sete Lagoas na solução da questão; **REQUER o Ministério Público de Contas seja autuado processo de monitoramento para acompanhamento do cumprimento da deliberação do Tribunal e dos resultados dela advindos**, para que seja concluído com a maior brevidade possível o novo certame a ser deflagrado para a concessão do serviço de transporte público alternativo de passageiros e, conseqüentemente, sejam extintas as permissões atualmente em vigor mediante indevidas prorrogações sucessivas desde 2002.

34. É o parecer.

Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2022.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)