

Processo: 987905
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Sandra Helena Pereira de Castro Fernandes
Representada: Prefeitura Municipal de Carmo de Minas
Partes: Leonardo Bacelar Gomes, Guy Junqueira Villela
Procuradores: Giovanni Lopes Bacelar, OAB/MG 89.535; Rodrigo Felipe de Mendonça, OAB/MG 94.310; Roberto Thomaz da Silva Filho, OAB/MG 84.144-B; André Castro Milward, OAB/MG 135.073
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 5/10/2021

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. PERMISSÃO. SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIRO POR TÁXI. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PERDA DO OBJETO. COMPETÊNCIA. PROPOSTA TÉCNICA. CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO. DURAÇÃO DA PERMISSÃO. TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ADITAMENTO MINISTERIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. A competência atribuída a esta Corte de Contas no art. 76, XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, consistente em “examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados”, abrange todas as fases da contratação pública.
2. A Administração deve integrar, no planejamento e na execução das licitações públicas, a busca da proposta mais vantajosa com a participação do maior número possível de licitantes, sendo que a contratação mais benéfica não constitui apenas a de menor custo, mas também a que seja tecnicamente adequada ao interesse público insito à contratação.
3. O critério de pontuação estabelecido para julgamento da proposta técnica deve ser pertinente com o objeto licitatório e restringir-se à comprovação da experiência e da capacidade dos licitantes.
4. O projeto básico, na condição de documento essencial para a delimitação do objeto licitatório, consiste em instrumento de planejamento e de transparência, no qual são estabelecidos os objetivos, a viabilidade técnico-econômica, a adequação e a necessidade da pretensão contratual administrativa.
5. A Administração deve garantir clareza, precisão e objetividade na redação dos editais de licitação, os quais não podem conter dispositivos que permitam dupla interpretação e dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas.
6. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros devem ser organizados, disciplinados e fiscalizados pela Administração municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da

Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva do Sr. Leonardo Bacelar Gomes, presidente da comissão de licitação à época dos fatos, diante das irregularidades apontadas na concorrência n. 1/2015, na medida em que subscreveu o edital licitatório e as posteriores alterações editalícias publicadas, além de ter atuado no processamento e no julgamento do certame, inclusa a presidência na sessão pública;
- II) rejeitar a tese preliminar de perda de objeto processual arguida pelo Sr. Guy Junqueira Villela, tendo em vista que o fim do processo licitatório, com a ulterior assinatura do contrato administrativo, não encerrou a competência constitucional conferida ao Tribunal de Contas de exame de legalidade das licitações, a qual abrange todas as fases da contratação pública;
- III) julgar, no mérito, parcialmente procedente a representação, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na concorrência pública n. 1/2016 referentes à desproporcionalidade no critério de pontuação da proposta técnica, à inexistência de projeto básico, à ausência de justificativa para previsão de duração das permissões, à imprecisão na cláusula editalícia que impossibilitou a apresentação de veículo diferente do referenciado na proposta e à previsão de transferência da outorga a terceiros, com fundamento no art. 37 da Constituição da República de 1988, nos arts. 3º e 7º, § 2º, I, da Lei n. 8.666/1993, no art. 5º da Lei n. 8.987/1995 e no art. 3º da Lei Complementar Municipal n. 1.903/2016;
- IV) aplicar multa individual ao Sr. Leonardo Bacelar Gomes, Presidente da Comissão de Licitação à época, subscritor do edital e do anexo I, no valor total de R\$ 3.000,00 (três mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008;
- V) deixar de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades de ausência de justificativa para previsão de duração das permissões e de imprecisão na cláusula editalícia que impossibilitou a apresentação de veículo diferente do referenciado na proposta, tendo em vista a ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia, com fulcro no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;
- VI) recomendar ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações instauradas com vistas à delegação para execução do serviço de transporte por táxi, apresente justificativa quanto ao prazo de duração da permissão, consoante disposto no art. 5º da Lei n. 8.987/1995 e adote as providências necessárias para garantir clareza, precisão e objetividade na redação dos editais licitatórios;
- VII) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas cabíveis, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de outubro de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 5/10/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada por Sandra Helena Pereira de Castro contra a Prefeitura Municipal de Carmo de Minas, em virtude de supostas irregularidades na concorrência pública n. 1/2016, instaurada com vistas à delegação, por meio de permissão, para exploração do serviço de transporte remunerado de passageiros em veículo de aluguel – táxi.

O despacho que recebeu a representação, à fl. 50, foi exarado em 18/10/2016.

Devidamente intimados, os responsáveis pelo processo licitatório prestaram esclarecimentos e encaminharam as fases interna e externa do certame (fls. 55/293).

Em sequência à análise inicial da unidade técnica do TCEMG (fls. 296/303), o Ministério Público de Contas apresentou aditamento à representação, no qual suscitou a ocorrência de novas irregularidades na licitação (fls. 311/312).

Foram apontadas as seguintes impropriedades na concorrência pública n.1/2015: (1) desproporcionalidade do critério de pontuação da proposta técnica, (2) inexistência de projeto básico, (3) ausência de justificativa para previsão do prazo de duração das permissões, (4) impossibilidade de apresentação de veículo diferente do referenciado na proposta, (5) previsão de transferência da outorga a terceiros, (6) divergência entre os prazos estipulados para assinatura do contrato e início da execução do objeto, (7) divergência entre itens do edital e (8) ausência de especificação sobre a forma de atuação do motorista auxiliar.

Citados, os responsáveis pela licitação – Sr. Guy Junqueira Villela, ex-Prefeito Municipal de Carmo de Minas e Sr. Leonardo Bacelar Gomes, Presidente da Comissão de Licitação à época – refutaram os apontamentos de irregularidades e pugnaram pela improcedência dos pedidos (fls. 324/332 e 336/340).

O órgão técnico do TCEMG (fls. 349/354) e o Ministério Público de Contas (fls. 359/360) posicionaram-se pela procedência parcial dos apontamentos de irregularidades e pela aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. PRELIMINARES

II.1.1. Ilegitimidade passiva

O Sr. Leonardo Bacelar Gomes, presidente da comissão de licitação à época dos fatos, suscitou tese preliminar de ilegitimidade passiva, uma vez que na representação não lhe foram imputadas condutas ilícitas.

Nos termos do art. 6º, XVI, da Lei n. 8.666/1993, a comissão de licitação possui a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

Compulsando os autos, atestou-se a responsabilidade do Sr. Leonardo Bacelar Gomes pelas irregularidades apontadas, na medida em que subscreveu o edital da concorrência n. 1/2015 e

as posteriores alterações editalícias publicadas, além de ter atuado no processamento e no julgamento do certame, inclusa a presidência na sessão pública.

Dessa maneira, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva do Sr. Leonardo Bacelar Gomes, presidente da comissão de licitação à época, diante das irregularidades apontadas na concorrência n. 1/2015.

II.1.2. Perda do objeto

A defesa do Sr. Guy Junqueira Villela sustentou, em preliminar, a perda do objeto processual decorrente do encerramento da licitação em análise nos presentes autos.

No entanto, tal circunstância não representa óbice à análise meritória, uma vez que a competência atribuída a esta Corte de Contas no art. 76, XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, consistente em “examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados”, abrange todas as fases da contratação pública.

Outrossim, menciona-se o art. 3º, XVI, da Lei Complementar n. 102/2008¹, o qual define como competência deste Tribunal “fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados”.

Dessarte, o fim do processo licitatório, com a ulterior assinatura do contrato administrativo, não encerra a competência constitucional conferida ao Tribunal de Contas de exame de legalidade das licitações públicas.

O entendimento pela insubsistência da pretensão preliminar é corroborado pela jurisprudência do TCEMG, consoante se infere dos acórdãos exarados nos processos de Denúncia n. 896656², 969600³ e 808171⁴, entre outros. Colaciona-se, por oportuno, excerto da ementa jurisprudencial da Denúncia n. 911748⁵, *in verbis*:

O encerramento do procedimento licitatório pela Administração, com assinatura do contrato não obsta a análise por este Tribunal quanto às possíveis irregularidades nele praticadas, podendo ser aplicadas aos responsáveis as sanções previstas nos arts. 83 a 86 da Lei Complementar n. 102/2008, tais como: multa, ressarcimento ao erário de eventuais danos apurados, e a outras medidas legais cabíveis.

Dessa forma, rejeita-se a preliminar de perda do objeto processual.

II. 2. MÉRITO

Ultimada a instrução processual, delimitam-se as irregularidades apontadas na concorrência

¹ MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Lei Complementar n. 102/2008. *Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências*. Publicação no Minas Gerais de 18/1/2008.

² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 896656*. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no DOC de 11/9/2018.

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 969600*. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no DOC de 27/6/2017.

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 808171*. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no DOC de 28/10/2016

⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 911748*. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no DOC de 11/9/2018.

pública n. 1/2015 em (1) desproporcionalidade do critério de pontuação da proposta técnica, (2) inexistência de projeto básico, (3) ausência de justificativa para previsão do de duração das permissões, (4) impossibilidade de apresentação de veículo diferente do referenciado na proposta, (5) previsão de transferência da outorga a terceiros e (6) aditamento do Ministério Público de Contas.

II.2.1. Desproporcionalidade do critério de pontuação da proposta técnica

A denunciante sustentou irregularidade no item 11.1.2 do edital da concorrência n. 1/2016, sob o fundamento de que a pontuação concedida por tempo de exercício profissional violou o princípio da igualdade e restringiu a participação dos interessados, criando verdadeira reserva de mercado.

A defesa argumentou que a previsão editalícia objetivou promover a seleção das propostas com melhores condições técnicas e, por conseguinte, assegurar o cumprimento do contrato administrativo. Ressaltou, ainda, o intento de evitar o banimento de profissionais que já exerciam a profissão de taxista.

O item 11.1.2 (fl. 29) previu pontuação, no intervalo de 0 (zero) a 30 (trinta) pontos, pelo tempo de exercício profissional como taxista, de maneira que o interessado que tivesse 25 (vinte e cinco) anos de experiência obteria 30 (trinta) pontos e o que não contasse com o mínimo 1 ano de experiência não seria pontuado.

Os outros critérios de pontuação das propostas foram o ano de fabricação dos veículos (11.1.1 – fl. 28), com nota máxima de 10 (dez) pontos para os automóveis fabricados em 2016, as cilindradas do motor veicular (11.1.3 – fl. 30), com nota máxima de 10 (dez) pontos para veículos a partir de 1.9 litros e os equipamentos de segurança, proteção e conforto (11.1.4 – fl. 30), *in litteris*:

Freios com sistema ABS – 4 pontos

Direção Hidráulica – 3 pontos

Air Bag duplo frontal – 2 pontos

Ar Condicionado – 1 ponto

Como bem salientado pela unidade técnica do TCEMG, houve supervalorização do exercício profissional, em prejuízo de outros itens necessários à adequada prestação do serviço público. Transcreve-se trecho do relatório técnico (peça n. 4 – cód. 1220376 – f. 4), *in verbis*:

Por exemplo, se um dos licitantes for profissional taxista que exerceu a atividade por 15 (quinze) anos oferecer na proposta um veículo com cilindrada entre 1,5 e 1,7 litros, e com direção hidráulica e outro licitante for taxista com 2 (dois) anos de experiência e apresentar um veículo com cilindrada maior ou igual a 1,9 litros e com todos os itens de segurança, proteção e conforto discriminados no subitem 11.1.4, a pontuação para aquele primeiro será igual a 24 (vinte e quatro) pontos e ao segundo a soma será de 22 (vinte e dois) pontos.

Essa digressão nos permite concluir que a aplicação da tabela do subitem 11.1.2 levará a uma valorização excessiva do tempo de exercício da profissão em detrimento de qualidades técnicas dos veículos, que estão aptas a proporcionar maior conforto, segurança e proteção para os usuários, cidadãos e visitantes do Município de Carmo de Minas.

A Administração deve integrar, no planejamento e na execução das licitações públicas, a busca da proposta mais vantajosa com a participação do maior número possível de licitantes, sendo que a contratação mais benéfica não constitui apenas a de menor custo, mas também a

que seja tecnicamente adequada ao interesse público ínsito à contratação.

Diante disso, o critério de pontuação estabelecido para julgamento da proposta técnica deve ser pertinente com o objeto licitatório e restringir-se à comprovação da experiência e da capacidade dos licitantes, nos moldes estabelecidos no art. 44, *caput* e § 1º, da Lei Federal n. 8.666/1993 e na Consulta n. 841512⁶, *in litteris*:

1. A permissão para exploração de serviço de táxi deve ocorrer por meio de processo de licitação, podendo ser adotado o tipo melhor técnica e estipulado, como critério de classificação técnica, pontuação relativa ao tempo de efetivo exercício como motorista profissional (...).
2. Não é possível a estipulação de reserva de vaga, através de cláusula de preferência a condutor com determinado tempo de experiência, nos procedimentos licitatórios para permissão do serviço de táxi, devendo o administrador evitar cláusulas restritivas injustificadas ou inadequadas que estabeleçam condições que beneficiem alguns particulares, haja vista a obrigação de respeitar o princípio da ampla competitividade (...).

No caso em análise, embora a princípio fosse possível a previsão de pontuação da proposta técnica em razão da experiência profissional, constatou-se desproporcionalidade entre os pontos atribuídos à experiência do motorista e outros requisitos técnicos relevantes para a prestação dos serviços de transporte de passageiros, em afronta aos princípios da isonomia entre os licitantes, da competitividade licitatória e da seleção da proposta mais vantajosa.

Desse modo, entende-se, em conformidade com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela procedência do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

Aplica-se multa individual ao Sr. Leonardo Bacelar Gomes, Presidente da Comissão de Licitação à época e subscritor do edital (fl. 143), no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

II.2.2. Inexistência de projeto básico

A representante apontou a ausência de projeto básico na concorrência n. 1/2016, em afronta ao previsto na Lei n. 8.666/1993.

Os defendentes alegaram que os documentos acostados aos autos demonstraram a existência de projeto básico simplificado.

O projeto básico é definido no art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993 como o documento que contém o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado”, para a delimitação do objeto licitatório.

Consiste em instrumento de planejamento e de transparência, no qual são estabelecidos os objetivos, a viabilidade técnico-econômica, a adequação e a necessidade da pretensão contratual administrativa.

Nesse esteio, Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti⁷ lecionaram:

⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Consulta n. 841512*. Pleno. Relator: Conselheiro Mauri Torres. Publicação no *DOC* de 16/12/2011.

⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 206.

Um projeto básico que alcance nível de precisão satisfatório, tanto para obras como para serviços, é a garantia de que o resultado de sua execução corresponderá ao fim de interesse público que motivou a contratação, a par de balizar a definição dos recursos orçamentários suficientes à cobertura das despesas contratuais, a formulação de propostas pelos licitantes e as futuras ações de controle e avaliação.

O projeto básico, na perspectiva de requisito de validade da licitação e de elemento primordial para a efetividade do controle externo do processo de contratação pública, deve ser suficiente e conter nível de precisão adequado para execução do contrato.

Conforme assentado na Denúncia n. 944536, “o projeto básico que omite elementos essenciais inviabiliza a formulação das propostas”.⁸

O edital da concorrência pública n. 1/2016 não contou com o projeto básico entre os anexos, sendo que o “anexo I – memorial das permissões” apresentou regras gerais acerca dos serviços e os deveres do permissionário (fls. 36-37). Destaca-se, ainda, que houve impugnação administrativa em virtude da inexistência do projeto básico (fls. 116-124).

Os defendentes afirmaram que o projeto básico constou na fase interna do certame e juntaram aos presentes autos eletrônicos um conjunto de documentos intitulado “projeto básico” (fls. 171-293), no qual constou cópia da legislação pertinente, relação dos taxistas de 2014, tabela de preços e lista de confirmação de recebimento de ofícios.

Como bem aventado pelo órgão técnico do TCEMG, os elementos constantes na aludida documentação apresentada pelos responsáveis consistiram na “especificação dos veículos, quantitativos de vagas de táxi, pontos de táxi, deveres dos condutores, penalidades e tabela de preços” (peça n. 15 SGAP – cód. 1939476 – p. 6).

No entanto, a documentação colacionada pelos defendentes como “projeto básico” da fase interna licitatória e o “memorial das permissões” constante no anexo I do edital não apresentaram os elementos necessários, adequados e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado.

Não houve menção ao transporte dos portadores de necessidades especiais, à quantidade média de viagens e de passageiros, à renda *per capita* municipal, aos dados de viabilidade econômica (custo da prestação e número de habitantes, de veículos particulares, de centros comerciais e de locais de hospedagem), à avaliação do serviço prestado, aos procedimentos de fiscalização e gerenciamento e às sanções administrativas para o inadimplemento das obrigações assumidas.

Dessarte, entende-se, consonante com o órgão técnico do TCEMG e com o *Parquet* de Contas, pela procedência do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 7º, § 2º, I, da Lei n. 8.666/1993.

Aplica-se multa individual ao Sr. Leonardo Bacelar Gomes, Presidente da Comissão de Licitação à época, subscritor do edital e do anexo I (fls. 96 e 143), no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

II.2.3. Ausência de justificativa para previsão de duração das permissões

A representante questionou a ausência de justificativa para o prazo de duração das permissões

⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 944536*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no *DOC* de 9/3/2017.

de 15 (quinze) anos, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Lei n. 8.987/1995.

Os responsáveis argumentaram que a definição do prazo é discricionariedade do Poder Público concedente e que a escolha do prazo de 15 anos seguiu uma média razoável para a pretendida contratação.

A unidade técnica do TCEMG salientou que a discricionariedade administrativa não se confunde com arbitrariedade, razão pela qual a definição do prazo de duração das permissões de transporte individual de passageiros por táxi deveria ter sido motivada.

Na perspectiva do planejamento como princípio licitatório (art. 5º da Lei n. 14.133/2021), enfatiza-se a obrigatoriedade de elaboração de estudos prévios capazes de embasar as definições das especificações técnicas, em especial a análise de viabilidade econômico-financeira do serviço de transporte por táxi, na qual é definida a política tarifária e as outras fontes de receita autorizadas e regulamentadas, além dos custos variáveis (combustível, lubrificantes, rodagem, manutenção mecânica) e fixos (depreciação, limpeza, aferição do taxímetro, tributos e outras despesas legais).

Por outro lado, não houve, no caso concreto, afronta à competitividade licitatória ou prejuízos advindos da definição do prazo de duração das permissões de transporte individual de passageiros por táxi.

Dessa feita, entende-se, consonante com o órgão técnico do TCEMG e com o *Parquet* de Contas, pela procedência do apontamento de irregularidade.

Deixa-se de aplicar multa aos responsáveis pela ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia quanto a esse item, com fulcro no art. 22, § 2º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Recomenda-se ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações instauradas com vistas à delegação para execução do serviço de transporte por táxi, apresente justificativa quanto ao prazo de duração da permissão, consoante disposto no art. 5º da Lei n. 8.987/1995.

II.2.4. Impossibilidade de apresentação de veículo diferente do referenciado na proposta

A representante argumentou que o item 6.5 do edital da concorrência n. 1/2016, o qual previu a impossibilidade de apresentação de veículo mais antigo ou diferente daquele referenciado na proposta, seria irregular por impedir a prestação do serviço em veículos em melhores condições.

A defesa sustentou que referida previsão objetivou evitar que fossem apresentados para vistoria veículos mais antigos dos apontados na proposta técnica.

Houve imprecisão na cláusula editalícia quanto à apresentação de veículos em melhores condições técnicas, o que beneficiaria o interesse público, mas não foram constatados quaisquer prejuízos decorrentes da regra do item editalício 6.5.

A Administração deve garantir clareza, precisão e objetividade na redação dos editais de licitação, os quais não podem conter dispositivos que permitam dupla interpretação e dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas.

Dessa forma, entende-se, em conformidade com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela procedência do apontamento de irregularidade.

Deixa-se de aplicar multa aos responsáveis pela ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia quanto a esse item, com fulcro no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Recomenda-se ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações instauradas com vistas à delegação para execução do serviço de transporte por táxi, adote as providências necessárias para garantir clareza, precisão e objetividade na redação dos editais licitatórios.

II.2.5. Previsão de transferência da outorga a terceiros

A representante apontou irregularidade no item 2.1 do contrato – anexo II do edital da concorrência n. 1/2016, segundo o qual a outorga poderia ser transferida a terceiro que atendesse aos requisitos exigidos do permissionário, sendo necessária prévia anuência da Administração.

A defesa aduziu que não houve prejuízo advindo da referida previsão, uma vez que nenhum pedido de transferência foi requerido ou deferido pelo Município.

No tocante ao transporte individual de passageiros, a Lei n. 12.587/2012, ao instituir as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, estabeleceu, em seu art. 12, que o referido serviço deve ser organizado, disciplinado e fiscalizado pela Administração municipal, “com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”.

Nesse sentido, destaca-se excerto da Denúncia n. 980542, *in verbis*:

(...) o serviço de táxi, qualificado como serviço de utilidade pública, cuja exploração pelo particular é autorizada pelo Poder Público, fica jungido ao cumprimento dos requisitos estatuídos na legislação local, autorizadores da exploração da atividade econômica de utilidade pública e disciplinadores do modo atinente à escolha do correlato procedimento administrativo.⁹

No caso dos autos, a Lei Complementar Municipal n. 1.903/2016, que dispôs sobre o serviço de transporte individual de passageiros por táxi no Município de Carmo de Minas, estabeleceu:

Art. 3º A permissão para exploração dos serviços de transporte individual de passageiros por meio de táxi é de caráter pessoal, temporária, inalienável, incomunicável, impenhorável, não podendo ser objeto de subpermissão, empréstimo ou cessão de qualquer natureza. (...)

A previsão editalícia de possibilidade de transferência da outorga a terceiros violou norma municipal incidente sobre a prestação de serviços de transporte individual de passageiros, além de ferir os princípios da impessoalidade e moralidade, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988.

Ressalta-se que, em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei n. 12.587/2012 que permitem a transferência da outorga do serviço de táxi (§§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A), por não observarem a proporcionalidade, a isonomia, a impessoalidade e a eficiência administrativa, “gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício”¹⁰.

⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 980542. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no DOC de 12/3/2020.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5337. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Publicação: 23/3/2021.

Desse modo, entende-se, em conformidade com órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela procedência do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988 e no art. 3º da Lei Complementar Municipal n. 1.903/2016.

Aplica-se multa individual ao Sr. Leonardo Bacelar Gomes, Presidente da Comissão de Licitação à época, subscritor do edital e do anexo I (fls. 96 e 143), no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

II.2.6. Aditamento do Ministério Público de Contas

O *Parquet* de Contas aditou a representação e apontou impropriedades editalícias alusivas à (i) divergência entre os prazos estipulados para assinatura do contrato e início da execução do objeto, (ii) divergência entre itens do edital e (iii) ausência de especificação sobre a forma de atuação do motorista auxiliar.

Conforme apontou o Órgão Ministerial, as cláusulas do edital foram contraditórias quanto aos prazos divergentes para assinatura do contrato e início da execução do objeto (itens 5.2, 5.4, 14.1.1 e 14.2) e também sobre a possibilidade ou não de participação de pessoas jurídicas na licitação (itens 4.1 e 7), violando a objetividade e clareza do edital licitatório.

A defesa argumentou que a interpretação das normas em matéria de licitações deve seguir a razoabilidade, sob pena de o formalismo excessivo prejudicar o interesse público.

Considerando-se que não foram constatados prejuízos à competição ou à Administração Pública decorrentes das citadas impropriedades, entende-se pela improcedência dos apontamentos de irregularidades.

O Ministério Público de Contas indicou, ainda, irregularidade no item 4 do anexo I do edital da concorrência n. 1/2016, que permitiu o cadastramento de um motorista auxiliar, com atuação em regime de emprego, mas também em regime de colaboração ou qualquer outra forma admitida.

Avulta-se que a Lei Complementar Municipal n. 1.903/2016, ao dispor sobre o serviço de transporte individual de passageiros por táxi no Município de Carmo de Minas e ser reproduzida nos autos do processo licitatório em debate, versou sobre o tema nos seguintes termos:

Art. 7º O motorista auxiliar deverá atuar concorrentemente ou supletivamente em relação ao motorista principal, nos casos de afastamento, férias ou divisão de jornada de trabalho, restando vedada qualquer forma de terceirização da outorga, sob pena de imediata suspensão da mesma.

Parágrafo único. É vedada a transferência da permissão do titular dos serviços de automóvel de aluguel para qualquer pessoa, sob qualquer motivação, sendo apenas permitida a condição de motorista auxiliar.

Dessa forma, entende-se pela improcedência do apontamento de irregularidade.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pela rejeição à preliminar de ilegitimidade passiva do Sr. Leonardo Bacelar Gomes, presidente da comissão de licitação à época dos fatos, diante das irregularidades apontadas na concorrência n. 1/2015, na medida em que subscreveu o edital licitatório e as posteriores alterações editalícias publicadas, além de ter atuado no processamento e no julgamento do certame, inclusa a presidência na sessão pública.

Rejeito, ainda, a tese preliminar de perda de objeto processual, tendo em vista que o fim do processo licitatório, com a ulterior assinatura do contrato administrativo, não encerrou a competência constitucional conferida ao Tribunal de Contas de exame de legalidade das licitações, a qual abrange todas as fases da contratação pública.

No mérito, entendo pela procedência parcial da representação, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na concorrência pública n. 1/2016 referentes à desproporcionalidade no critério de pontuação da proposta técnica, à inexistência de projeto básico, à ausência de justificativa para previsão de duração das permissões, à imprecisão na cláusula editalícia que impossibilitou a apresentação de veículo diferente do referenciado na proposta e à previsão de transferência da outorga a terceiros, com fundamento no art. 37 da Constituição da República de 1988, nos arts. 3º e 7º, § 2º, I, da Lei n. 8.666/1993, no art. 5º da Lei n. 8.987/1995 e no art. 3º da Lei Complementar Municipal n. 1.903/2016.

Aplico multa individual ao Sr. Leonardo Bacelar Gomes, Presidente da Comissão de Licitação à época, subscritor do edital e do anexo I, no valor total de R\$ 3.000,00 (três mil reais)¹¹, com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Deixo de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades de ausência de justificativa para previsão de duração das permissões e de imprecisão na cláusula editalícia que impossibilitou a apresentação de veículo diferente do referenciado na proposta, tendo em vista a ausência de prejuízo ao erário, à competitividade ou à isonomia, com fulcro no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Recomendo ao atual gestor municipal que, nas futuras licitações instauradas com vistas à delegação para execução do serviço de transporte por táxi, apresente justificativa quanto ao prazo de duração da permissão, consoante disposto no art. 5º da Lei n. 8.987/1995 e adote as providências necessárias para garantir clareza, precisão e objetividade na redação dos editais licitatórios.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos regimentais.

* * * * *

ms/kl

¹¹ Valor dividido em (i) R\$ 1.000,00 (mil reais) referentes à desproporcionalidade do critério de pontuação da proposta técnica, em (ii) R\$ 1.000,00 (mil reais) relativos à inexistência de projeto básico e em (iii) R\$ 1.000,00 (mil reais) concernentes à previsão de transferência de outorga a terceiros, nos termos da fundamentação.