Processo:	**1114682**
Natureza:	**DENÚNCIA**
Denunciantes:	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais – Sindpas; Agiliza Comércio e Locação de Máquinas – Eireli; Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda.; Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico Ltda. – Sinart; Leonardo Branquinho Bastos
Denunciada:	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais – SEINFRA
Apensos:	Denúncias n. **1114752**, **1119948**, **1120006**, **1120143**
Procuradores:	Ana Carolina Marques Tavares Costa, OAB/MG 183.291; Camila Amir Cifuentes Oliveira Aragão Dutra, OAB/MG 106.905; Daniel Pereira Artuzo, OAB/MG 104.608; Faiçal Assrauy, OAB/MG 90.362; Flávia Cristina Mendonça Faria da Pieve, OAB/MG 81.133; Hélio Renato Marini Minoda OAB/MG, 83.094; Henrique César Mourão, OAB/MG 32.340; Joanna do Couto e Silva Mourão, OAB/MG 102.352; Juliana Safar Teixeira Castanheira, OAB/MG 83.027; Maíra Salomão Moura, OAB/MG 188.134; Marcos Antônio Silva Dias, OAB/BA 18345; Bolívar Ferreira Costa, OAB/BA 5082; Milton Brandão Vergne, OAB/BA 19406; Rafael Atticiati, OAB/BA 35.846; Ana Virgínia Borges Queiroz, OAB/BA 43.091; Anna Paula Macêdo Souza, OAB/BA 50.227; Clécia Moreira dos Santos, OAB/BA 53.620; Raul de Araújo Filho, OAB/MG 5915; Renata Mangualde Felizardo, OAB/MG 83.898; Bruno Francisco Cabral Aurélio, OAB/SP 247.054; Renan Sona Silva, OAB/SP 315.426; Guilherme Camargo Giacomini, OAB/SP 406.800; Felipe Luciano Pires, OAB/SP 406.775; Beatriz Cavicchioli de Marino, OAB/SP 456.297; Guilherme Kawano Machado Ferreira, OAB/SP 462.554; Maria Julia Fujiwara Tobase, OAB/SP 470.026.
MPTC:	Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR:	CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 6/12/2023

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. TERMINAIS RODOVIÁRIOS. RECEITAS TARIFÁRIA E NÃO TARIFÁRIA. INVERSÃO DAS FASES DE JULGAMENTO E HABILITAÇÃO. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA PRÉVIA DA REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS. CONTRATO DE CONCESSÃO. CONTRATO DE EMPREITADA. DOCUMENTOS COM CONTEÚDO FALSO. IMPROCEDÊNCIA DOS APONTAMENTOS. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Nas licitações que tenham por objeto a concessão de serviços públicos, é possível a inversão das fases de habilitação e julgamento.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

2. Para aferir a capacidade técnico-operacional das licitantes, a Administração pode exigir a comprovação de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes.

3. A comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes deve limitar-se, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, sendo legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar se limitar a 50% do objeto contratado, conforme jurisprudência dominante sobre o tema.

4. Por se tratar de lógicas econômico-financeiras distintas, a comprovação de experiência na execução de contrato de empreitada não demonstra a capacidade de realização prévia de investimentos exigida para contratos de concessão.

5. Cada projeto de infraestrutura possui características próprias, que devem ser consideradas pelo Administrador Público na definição das exigências suficientes e necessárias à seleção da melhor proposta, devendo ser sopesados tanto critérios de conveniência e oportunidade quanto o nível de maturidade do setor, o grau de reserva de mercado e a complexidade do empreendimento a ser delegado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar improcedentes as Denúncias e declarar a extinção dos processos com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I do Código de Processo Civil;

II) determinar que se dê prosseguimento ao controle exercido nos autos do Acompanhamento n. 1.144.803, em razão da importância de acompanhamento, por esta Corte, da execução do contrato de concessão para aferir se o serviço prestado pela concessionária atende ao disposto no § 1º do art. 6º da Lei n. 8.987/95;

III) determinar a intimação dos denunciantes, da denunciada e do Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos regimentais;

IV) determinar, promovida as medidas cabíveis, o arquivamento dos autos, com fundamento no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de dezembro de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

TRIBUNAL PLENO – 6/12/2023

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da **Denúncia 1.114.682** apresentada pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais (Sindpas) em face do Edital da Concorrência Pública Seinfra n. 001/2022, promovida pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra), tendo por objeto a concessão dos serviços públicos de recuperação, modernização, manutenção e operação do Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro – TERGIP e dos terminais metropolitanos e estações de transferência – MOVE da Região Metropolitana de Belo Horizonte (peça 2 do SGAP).

Segundo a denunciante, o edital não observou os princípios da isonomia, da seleção mais vantajosa para a Administração, da modicidade das tarifas e da legalidade, pois o modelo adotado onerava mais os usuários do TERGIP do que os de outros terminais, já que 98% de toda a renda da concessão era oriunda do TERGIP.

Em 09/03/2023, os documentos encaminhados ao Tribunal foram autuados como Denúncia, tendo o processo sido distribuído à minha relatoria em 10/03/2022. (peças 18 e 19).

Por meio do despacho à peça 20, encaminhei os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações (CFCP), que se manifestou pela extinção do processo com resolução de mérito por não ter identificado transgressão da norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. (peça 21).

Da mesma forma, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em manifestação preliminar, opinou pela extinção do feito com julgamento de mérito, bem como pelo seu arquivamento, nos termos do art. 196, §2º, c/c o art. 176, inc. IV, ambos os dispositivos do Regimento Interno desta Corte de Contas. (peça 24).

Ao verificar que as Denúncias n. 1.114.752, 1.119.948, 1.120.006 e 1.120.143 também versavam sobre o Edital da Concorrência Pública 001/2022 promovida pela Seinfra, determinei que os autos fossem apensados à Denúncia n. 1.114.682 (piloto) e, em seguida, remetidos à Unidade Técnica para a elaboração de estudo complementar (peça 6 do processo n. 1.114.752).

Na **Denúncia n. 1.114.752**, recebida em 25/3/2022, Agiliza Comércio e Locação de Máquinas Eireli sustentou a ilegalidade da inversão de fases e da exigência dos quantitativos e prazos mínimos previstos nas cláusulas 20.21.1 e 20.21.2 do edital.

Na **Denúncia n. 1.119.948**, recebida em 1/06/2022, Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda. apontou as seguintes irregularidades em relação à habilitação do Consórcio Terminais, declarado vencedor do certame: (i) ausência de comprovação de experiência com CCO; (ii) não apresentação de atestado de investimentos; (iii) inconsistências nos números de usuários dos terminais nos atestados apresentados pelo consórcio; e (iv) não comprovação de regularidade fiscal e trabalhista.

Na **Denúncia n. 1.120.006**, recebida em 09/06/2022, Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico Ltda. (Sinart) alegou que o atestado de capacidade técnica apresentado pelo licitante vencedor relativo ao Terminal Rodoviário de Estância de Atibaia não reunia condições para qualificação técnica na forma exigida pelo edital por não contemplar 'a "implantação" e nem o "CCO" expressamente exigidos'; que os atestados relativos aos terminais de Embu das Artes e de Estância de Caraguatatuba não identificavam os períodos de vigência dos respectivos contratos de concessão; que nenhum dos três atestados contemplava os objetos dos respectivos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

contratos, desrespeitando os subitens 20.23.4 e 20.23.5 do Edital; e que nenhum dos atestados condizia com a realidade.

Da mesma forma, na **Denúncia n. 1.120.143**, recebida em 30/06/2022, Leonardo Branquinhos Bastos apontou irregularidades na documentação apresentada pelo licitante vencedor.

Apensadas as Denúncias, os autos foram encaminhados para a CFCP, que concluiu que a documentação apresentada pelo Consórcio Terminais BH não comprovava a exigência contida no item 20.26 do edital, o que justificava a suspensão do certame. (Processo 1.114.682 – peça 31).

Considerando o entendimento da Unidade Técnica e à vista da iminência de celebração do contrato, proferi a decisão monocrática à peça 33 do Processo 1.114.682, deferindo o pedido de suspensão liminar do certame até o exame de mérito das denúncias.

Na sessão de 22/06/2022, a referida decisão foi referendada pelo Tribunal Pleno (Processo 1.114.682 – peça 44).

Intimados os denunciantes e denunciados, a SEINFRA apresentou o Ofício SEINFRA-GAB n°. 325-2022, solicitando que a medida liminar fosse revista, de maneira a possibilitar o prosseguimento do certame e também a assinatura do contrato. Subsidiariamente, solicitou que fosse permitido ao Estado anular a decisão de habilitação do primeiro classificado e dar seguimento ao certame. (Processo 1.114.682 – peça 48)

Paralelamente, em 30/06/2022, o Estado de Minas Gerais interpôs o Agravo n. 1.120.140, com pedido de efeito suspensivo, alegando que a manutenção da suspensão do certame acarretaria *periculum in mora* inverso, em detrimento dos interesses dos usuários dos serviços de transporte público. Sustentou, ademais, que a decisão da Comissão de Licitação de habilitar o Consórcio Terminais BH visou a mitigar exigência demasiadamente onerosa sem afastá-la por completo, considerando, para fins de atestado de capacidade técnica referente à realização prévia de investimentos, "o valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do CAPEX previsto para os primeiros cinco anos do projeto".

No relatório à peça 6 do Agravo, a CFCP reafirmou seu entendimento de que o atestado de execução de serviços apresentado não se prestava à comprovação da capacidade de investimentos da licitante vencedora, não atendendo, portanto, às exigências constantes do item 20.26 do edital, mas ponderou a existência de outros mecanismos, no edital e no contrato, que mitigavam o risco de descontinuidade na prestação do serviço. Assim, manifestou-se pela revogação da liminar e propôs o envio periódico de relatórios pela Seinfra, a fim de possibilitar o acompanhamento da execução contratual.

Na sessão de 13/07/2022, o Tribunal Pleno conheceu e deu provimento ao Agravo para revogar a decisão monocrática referendada em 22/6/2022 nos autos das Denúncias n. 1.119.948 e 1.120.006, possibilitando a continuidade da Concorrência Pública n. 001/2022, promovida pela Seinfra, e determinou que a Secretaria enviasse relatórios periódicos, nos moldes propostos pela unidade técnica. Tais documentos foram autuados como Processo de Acompanhamento n. 1.144.803, sob minha relatoria.

Inconformada com a decisão prolatada no Agravo n. 1.120.140, SOCICAM Administração, Projetos e Representações Ltda. interpôs o Recurso Ordinário n. 1121038, o qual não foi conhecido pelo Tribunal Pleno, por violação ao art. 334 do Regimento Interno deste Tribunal, nos termos do acórdão prolatado à peça 25.

Retomando a análise de mérito das Denúncias, a CFCP se manifestou pela improcedência do apontamento referente à presença de documentos de habilitação com conteúdo falso apresentados pela licitante vencedora; propôs recomendação ao Poder Concedente para que,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

nas próximas concorrências com exigências similares, fosse estabelecida metodologia de contabilização dos critérios que integram o julgamento da capacidade técnica dos licitantes; e sugeriu que cópia da denúncia e dos documentos n. 9000845900/2022 e 201002/2022 fossem encaminhados ao Ministério Público Estadual para conhecimento e adoção de providências cabíveis, pois a apuração da falsidade dos atestados apresentados estaria além da competência fiscalizatória desta Corte de Contas. (Processo 1.114.682 – peça 61).

O *Parquet*, em manifestação conclusiva, manifestou-se nos mesmos termos da Unidade Técnica. (Processo 1.114.682 – peça 63).

Após, vieram-me os autos conclusos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, ressalto que, na Sessão de 13/07/2022, ao apreciar o Agravo n. 1.120.140, considerando a importância de acompanhamento, por esta Corte, da execução do contrato de concessão, para aferir se o serviço prestado pela concessionária atendia ao disposto no § 1º do art. 6º da Lei n. 8.987/95, ou seja, se satisfazia as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, o Tribunal Pleno determinou que:

> a) a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade envie a essa Corte, nos quatro primeiros trimestres da concessão, relatórios trimestrais; nos dois semestres seguintes, relatórios semestrais; e, posteriormente, até o fim do quinto ano de concessão, relatórios anuais, todos com o objetivo de informar o cumprimento, por parte da concessionária, do cronograma de realização dos investimentos obrigatórios previstos no ANEXO 1 DO CONTRATO – PLANO DE EXPLORAÇÃO DO TERGIP, TERMINAIS METROPOLITANOS E ESTAÇÕES e dos indicadores previstos no ANEXO 2 DO CONTRATO – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, contendo o detalhamento dos investimentos previstos e realizados, os indicadores de desempenho (nota de cada um dos indicadores) e a conclusão da Secretaria acerca do cumprimento ou não do contrato;
>
> b) tais documentos sejam autuados como processo de Acompanhamento, sob responsabilidade da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações, cabendo à Secretaria do Pleno controlar os prazos de remessa dos relatórios, receber a documentação, autuá-la, enviá-la à área técnica competente e submeter a essa relatoria eventual hipótese de descumprimento da determinação;

Conforme relatado, em cumprimento à determinação, os documentos enviados pela Seinfra vêm sendo anexados ao Processo de Acompanhamento n. 1.144.803, sob minha relatoria.

Assim, considerando que as medidas necessárias ao acompanhamento da fase contratual já vêm sendo adotadas no âmbito dos referidos autos e que as presentes denúncias versam sobre o procedimento licitatório que precedeu a concessão, passo a tratar dos apontamentos.

II. 1 – Da inobservância aos princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da modicidade tarifária (Processo 1.114.682)

De acordo com a cláusula 16 da Minuta do Contrato de Concessão (Anexo III do Edital à peça 7), a remuneração do concessionário se daria por meio de duas modalidades de receita: tarifária e não tarifária. A receita tarifária seria constituída pela tarifa de embarque do TERGIP, e a não tarifária seriam os demais valores auferidos pela concessionária na exploração de outras atividades econômicas nas áreas do TERGIP, terminais metropolitanos e estações.

Em vista disso, o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais (SINDPAS) alegou que o edital contrariava o art. 3º da Lei n. 8.666/93, bem como o §1º

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

do art. 6º da Lei n. 8.987/95, pois tratava os usuários de forma desigual, onerando exclusivamente os do TERGIP, já que a tarifa de embarque desse terminal subsidiaria as obras de reforma desse terminal, os custos e embarque e desembarque de todos os passageiros do transporte público da RMBH dos outros terminais e estações, a taxa de retorno do concessionário, a outorga fixa, a outorga variável e o ônus de fiscalização.

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações (CFCP) esclareceu, à peça 21, que o presente caso trata de concessão comum, financiada pelas tarifas pagas pelos usuários e pelas receitas não tarifárias, sem previsão de contrapartida pecuniária do setor público ao vencedor do certame.

Afirmou que não havia ilegalidade no fato de a receita ser, sobretudo, tarifária, por haver amparo legal nesse sentido. Além disso, as receitas tarifárias respondiam por 60% do total das receitas da concessão, enquanto as não-tarifárias, correspondentes aos outros 40%, seriam provenientes de locação de áreas comerciais do TERGIP, locação de áreas para guichês no TERGIP, condomínio de espaços comerciais e guichês de vendas de passagens do TERGIP, banheiros e chuveiros do TERGIP, estacionamento público do TERGIP, locação de espaços de publicidade no TERGIP, serviço de guarda-volumes no TERGIP e demais receitas de menor representatividade.

Assim, considerando o percentual de receitas não-tarifárias, concluiu ser improcedente a afirmação do denunciante de que a tarifa de embarque do TERGIP seria responsável por cobrir todos os custos, investimentos, outorga e remuneração do capital da concessão.

Afirmou, ademais, que não seria razoável categorizar os usuários do transporte coletivo municipal e intermunicipal para afirmar prejuízo à sua universalidade ou a ocorrência de subsídio cruzado, posto que o serviço a ser concedido estaria à disposição de todo e qualquer usuário.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em sua manifestação à peça 24, consignou, na mesma linha da Unidade Técnica, que se tratava de concessão comum, não sendo irregular o fato de a receita da concessão derivar, primordialmente, da tarifa a ser cobrada dos usuários, até porque também havia a previsão de receitas não-tarifárias.

Ademais, levando em consideração as peculiaridades do caso concreto, vislumbrou utilidade na adoção de julgamento pelo maior valor de outorga, *ipsis litteris*:

> 22. Isso porque, esse critério permite alinhar os interesses das partes com relação ao cumprimento do contrato, sem causar necessariamente uma ofensa ao princípio da modicidade tarifária, como na situação em análise. É dizer, em razão do adiantamento de recursos pelo concessionário a fim de fazer frente ao pagamento da outorga, cria-se o incentivo para que tais valores sejam amortizados durante a execução do contrato, com a adequada prestação de seu objeto e redução do risco de inexequibilidade.
>
> 23. Tal critério vem sendo atualmente utilizado nas modelagens licitadas nos setores de rodovias, aeroportos e saneamento. (Processo 1.114.682 – peça 24 – fl. 5).

Em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, ressaltou que a Taxa Interna de Retorno do projeto real encontrava-se dentro dos parâmetros do mercado e que a tarifa de embarque havia respeitado o princípio da modicidade tarifária, pois fixada em montante inferior à taxa de inflação verificada desde o último reajuste.

Tendo em vista o exposto e adotando como razões de decidir os argumentos constantes das manifestações da unidade técnica e do MPC, **julgo improcedente o apontamento**.

II. 2 – Ilegalidade da inversão de fases e dos itens 20.21.1, 20.21.2 e 20.22 – suposta afronta à Constituição Federal e à lei nº 8.666/1993 (Processo 1.114.752)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

Segundo a denunciante, o edital teria infringido o art. 22 da Constituição e o art. 43 da Lei nº 8.666/93 ao prever a inversão de fases de julgamento e de habilitação.

Ademais, ao exigirem atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretendia contratar, os itens 20.21.1, 20.21.2 e 20.22 do edital seriam irregulares, baseando em dados da Codemge de que a rodoviária embarcava somente 11.984 passageiros. Assim, 50% (cinquenta por cento) seriam 5.992 passageiros embarcados. Todavia, o edital exigia 20.000 passageiros embarcados, quase 350% (trezentos e cinquenta por cento) a mais. Além disso, exigia atestado com, no máximo, 10 anos, o que favoreceria determinadas empresas em detrimento de outras.

A Unidade Técnica destacou, no relatório à peça 26 dos autos de n. 1.114.682, que o edital foi regido, primordialmente, pela Lei n. 8.987/95 e, subsidiariamente, pela Lei n. 8.666/93 e que a previsão de inversão das fases de habilitação e de julgamento, dos itens 23.1 e 23.2, estava em conformidade com o art. 18-A da Lei n. 8.987/95.

Em relação aos quantitativos e prazos mínimos previstos nos itens 20.21.1, 20.21.2 e 20.22 do edital, esclareceu que a Administração optou pela "exigência de qualificação técnico operacional em duas frentes: (i) administração e operação simultânea de terminais ou estações de passageiros, e (ii) implantação e operação de central de controle operacional do tipo integrada", o que estaria em consonância com o art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93, pois "para se aferir a qualificação técnica das empresas, a Administração deve exigir certidões que comprovem aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação".

Ressaltou, com amparo na doutrina, que, apesar de a Lei n. 8.666/93 não estabelecer limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, a jurisprudência vem entendendo que a qualificação técnica está limitada à comprovação da execução de quantitativos de 50% do objeto a ser contratado.

Partindo dessas premissas, verificou que o edital exigiu a comprovação da administração e operação simultânea de, no mínimo, 3 (três) terminais ou estações de passageiros, nos modais aéreo, portuário, metroviário, ferroviário, rodoviário ou urbano, com volume somado de, no mínimo, 20.000 (vinte mil) passageiros embarcados por dia, em pelo menos um dos últimos 10 (dez) anos, admitindo-se o somatório de atestados diversos.

Assim, baseando-se nos esclarecimentos apresentados pela Seinfra[1], de que a "movimentação de 20.000 (vinte mil) passageiros embarcados por dia corresponderia a aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) da movimentação média diária de embarques no TERGIP e Terminais Metropolitanos e Estações no ano de 2019", concluiu que a exigência seria regular, pois, "considerando-se todo o objeto a ser licitado, TERGIP, Terminais Metropolitanos e Estações, o quantitativo fixado pelo edital estaria cumprindo o quantitativo mínimo de 50%".

Quanto à alegação de que a exigência de atestados emitidos há menos de 10 anos favoreceria as empresas novas no mercado, fez referência a julgados do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, que consideraram legítima a exigência de qualificação técnica operacional, incluindo quantitativos mínimos e prazos máximos. Assim, ponderando que a vencedora do certame, além de demonstrar expertise na execução do objeto contratual, deveria

---

[1] Julgamento de Impugnação 02, no link Licitação para Concessão do Tergip e Terminais Metropolitanos, disponível em: < http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/2458-licitacao-para-concessao-do-tergip-e-terminais-metropolitanos>. Acesso em 30/10/2023

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

"comprovar estar familiarizada e atualizada principalmente no campo tecnológico, onde as mudanças são rápidas e constantes, garantindo-se, assim, eficiência do serviço a ser prestado ao usuário", manifestou-se pela razoabilidade da exigência.

Ratificando os argumentos da Unidade Técnica, o *Parquet* opinou pela improcedência da Denúncia.

No que tange à primeira irregularidade apontada pela denunciante, qual seja, a inversão das fases na licitação, faz-se necessário pontuar que a Lei n. 11.196/2005, responsável pela inclusão do art. 18-A e respectivos incisos na Lei n. 8.987, possibilitou que houvesse a inversão das fases de habilitação e julgamento. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

> Quanto às fases da licitação, a Lei nº 8.987 adotava primitivamente o sistema da antiga lei licitatória, a Lei 8.666, em que a habilitação precedia o julgamento. Posteriormente, **a Lei nº 11.196, de 21.11.2005**, incluiu o art. 18-A na citada Lei nº 8.987 e passou a admitir a inversão dessas fases, **consolidando a tendência que se verificou em vários diplomas.** (CARVALHO FILHO, 2022, p. 344)[2] (Grifei).

Da análise dos documentos que compõem o procedimento licitatório[3], verifiquei que, na nota de julgamento da impugnação apresentada pela Agiliza, a Comissão de Licitação também ressaltou o fato de a inversão de fases estar expressamente prevista na Lei de Concessões. Além disso, relacionou os benefícios que acarreta ao procedimento, ao permitir uma licitação mais eficiente com a redução " (i) da quantidade de documentos que a Comissão de Licitação e os licitantes devem analisar e (ii) do número de recursos, que, em muitos casos, possuem caráter meramente protelatório e/ou são desprovidos de fundamentos legais".

Assim sendo, levando em consideração que há previsão legislativa para inversão de fases, **julgo improcedente o apontamento**.

Concernente à alegação de ilegalidade dos itens 20.21.1, 20.21.2 e 20.22 do edital, na nota de julgamento da impugnação apresentada pela Agiliza, a Comissão de Licitação também pontuou que "a definição do tipo de qualificação exigida, qual seja, qualificação técnico operacional e/ou da qualificação técnico profissional, é critério discricionário da Administração Pública".

Registrou que, como a concessão era de um Terminal Rodoviário, cinco Terminais Metropolitanos e dezessete Estações de Transferência, o "principal desafio do projeto é exatamente a operação simultânea de inúmeros ativos com características operacionais e perfis de usuários distintos". Com isso, o Poder Concedente entendera que não seria suficiente a comprovação de experiência na operação de apenas um terminal e ressaltou o fato de ter admitido o somatório de atestados de mais de um empreendimento.

Esclareceu que a movimentação de vinte mil passageiros correspondia a aproximadamente 25% da movimentação média diária de embarques no TERGIP e Terminais Metropolitanos e Estações no ano de 2019.

Para aferir a capacidade técnico-operacional das licitantes, a Administração pode exigir a comprovação de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, conforme dispõe a súmula n. 263 do Tribunal de Contas da União (TCU), *in verbis*:

---

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. – 36. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2022.
[3] Disponível em: http://setop.mg.gov.br/component/gmg/page/2458-licitacao-para-concessao-do-tergip-e-terminais-metropolitanos. Acesso em 19/10/2023.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

> Súmula 263 TCU – Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, **é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes**, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (Grifos nossos.)

Ademais, o TCU tem entendido que, além de guardar relação com os itens em maior relevância, a exigência de comprovação da qualificação por meio de atestados de capacidade técnica, deve se limitar ao percentual de 50% do previsto no orçamento base[4].

Da mesma forma, essa Corte se manifestou na Denúncia n. 932.866, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, apreciada na Sessão da Primeira Câmara de 10/10/2017, cujo acórdão foi assim ementado:

> DENÚNCIA. DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO PELA JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE. PUBLICIDADE RESTRITIVA DO INSTRUMENTO LICITATÓRIO E COBRANÇA PELA AQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS QUE O COMPÕEM. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RESCISÃO AMIGÁVEL DO CONTRATO FIRMADO. AUSÊNCIA DE ÔNUS PARA ADMINISTRAÇÃO. AFASTADA A APLICAÇÃO DE SANÇÃO.
>
> **1. A comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes deve limitar-se, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, sendo legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar se limitar a 50% do objeto contratado, conforme jurisprudência dominante sobre o tema.** (Grifos nossos.)

Assim, considerando que o quantitativo estimado pela Seinfra levou em consideração não apenas a movimentação diária do TERGIP, mas também os passageiros embarcados nos terminais metropolitanos e estações, acorde com a Unidade Técnica e com Ministério Público junto ao Tribunal, entendo que a exigência está em consonância com a jurisprudência, razão pela qual **julgo improcedente o apontamento**.

II. 3 – Impossibilidade de confirmar a existência de CCO; inconsistência no número de usuários dos terminais constantes nos atestados apresentados pelo Consórcio Terminais BH; Ausência de comprovação de experiência com CCO; não apresentação de atestado de investimentos (Denúncias 1.119.948 e 1.120.006)

Na **Denúncia 1.119.948**, a denunciante alegou que, a despeito de a Comissão de Licitação ter identificado inconsistências nos documentos de habilitação técnica apresentados pelo Consórcio Terminais, não haviam sido realizadas diligências para a confirmação dos atestados, sendo solicitado ao próprio interessado que apresentasse declaração de que atendia aos requisitos de qualificação técnica exigidos.

Já na **Denúncia 1.120.006**, foi apontado que a empresa Riera Empreendimentos e Administração Ltda., consorciada do Consórcio de Terminais BH, não atendia aos requisitos

[4] Acórdão 1251/2022 - Segunda Câmara, data da Sessão 22/03/2022, Relator Ministro André de Carvalho.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

de habilitação, não havia comprovado experiência com CCO e que seus atestados apresentavam inconsistências.

Esses apontamentos foram abordados na decisão monocrática referendada pelo Tribunal Pleno na Sessão de 22/06/2022, cuja fundamentação transcrevo, *in litteris*:

> Em relação ao **item 1, referente à impossibilidade de confirmar a existência de CCO e à inconsistência no número de usuários dos terminais constantes nos atestados apresentados pelo Consórcio Terminais**, a despeito de a CFCP ter concluído pela necessidade de realização de diligências para comprovar a capacidade técnica da licitante, verifiquei, em consulta ao *site* da Seinfra, que as dúvidas suscitadas pela Comissão de Licitação foram dirimidas por meio de consulta aos municípios emissores dos atestados.
>
> Nesse sentido, transcrevo excerto da Decisão SEINFRA/CECP/NEP nº. 01 Secretário/2022, de 01 de junho de 2022, exarada pelo Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade em face de petição protocolada pela SINART:
>
> > Examinando os novos fundamentos carreados pela licitante SINART, verifico que não há elementos capazes de afastar a presunção de legitimidade e veracidade dos atestados emitidos pelos municípios, cujos conteúdos, inclusive, foram ratificados pelos respectivos signatários no âmbito desta Concorrência Pública nº 001-2022.
> >
> > Cumpre registrar que os argumentos ora trazidos já foram enfrentados no julgamento dos recursos administrativos (47126292). Na ocasião**, foram realizadas diligências adicionais por esta Autoridade Competente, tendo sido notificados os municípios de Estância de Atibaia/SP (46410685), Ubá/MG (46413818) e Embu das Artes/SP (46414134)** para que esclarecessem os seguintes questionamentos: "*1. O número de passageiros embarcados no Terminal Rodoviário é compatível com o quantitativo declarado no atestado de capacidade técnica conferido à empresa RIÊRA EMPREENDIMENTOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA?"; e "2 - O Terminal Rodoviário é local de embarque e desembarque de passageiros dos sistemas de transporte urbano, intermunicipal e interestadual?*"
> >
> > **Os três municípios responderam positivamente à solicitação, confirmando as informações constantes dos atestados de capacidade técnica** apresentados pelo CONSÓRCIO TERMINAIS BH (47125329, 47125429, 47125549, 47125596, 47125746). (Grifei)
>
> Da mesma forma, verifiquei que a alegada **ausência de comprovação de experiência com CCO (item 2)** foi abordada no julgamento de recurso administrativo interposto pela SOCICAM e pela SINART.
>
> Conforme se infere da Decisão SEINFRA/CECP/NEP nº. Julgamento de Re-curso/2022, de 25 de maio de 2022, como o Edital não continha a definição técnica de "Centro de Controle Operacional", a Autoridade Competente solicitou que os municípios de Ubá/MG e Estância de Atibaia/SP esclarecessem "se os respectivos Terminais Rodoviários possuíam Centro de Controle Operacional do tipo integrado, com capacidade de gestão e monitoramento em tempo real, implantado e operado pela empresa RIERA EMPREENDIMENTOS E ADMINISTRAÇÃO LTDA., nos termos atestados no 'Relatório do Centro de Controle Operacional".
>
> Em resposta, "ambos os municípios confirmaram a existência de Centro de Controle Operacional nos Terminais Rodoviários atestados, bem como validaram as informações complementares apresentadas pela recorrida quando no cumprimento de diligências solicitadas pela Comissão (47125329, 47125429, 47125549) ".
>
> Dessa forma, em relação a esses dois apontamentos, à vista da presunção de veracidade das informações prestadas e das respostas apresentadas pelos Municípios às diligências realizadas pela Seinfra, considero ausente o *fumus boni iuris*.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

Adotando como razões de decidir os mesmos argumentos, **julgo improcedentes os apontamentos**.

Em relação à alegação de que a licitante vencedora não havia apresentado atestado de investimento, em juízo sumário de convicção, considerei que o investimento realizado no âmbito de contrato de empreitada não demonstrava a capacidade da licitante de obter recursos para investimentos no projeto, considerei que o Consórcio Terminais BH havia deixado de comprovar o cumprimento da exigência prevista no item 20.26 do Edital, conforme pontuado no relatório técnico à peça 31 do processo n. 1.114.682, cujos argumentos justificaram a suspensão cautelar do certame.

No Agravo n. 1.120.140, o Estado de Minas Gerais sustentou que o edital não havia vedado expressamente o cumprimento da exigência por meio de investimentos realizados em contrato de empreitada. Assim, em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não caberia à Comissão Especial de Licitação criar tal proibição no curso do certame.

Acrescentou que a comprovação da realização prévia de investimentos em empreendimento de infraestrutura poderia ser feita com recursos próprios ou de terceiros e que, apesar de o contrato de empreitada pressupor o pagamento de medições, para se ter avanço no empreendimento, caberia ao empreiteiro antecipar recursos financeiros, mobilizar equipe, adquirir material e insumos para a realização das etapas e fases das obras.

Em análise à manifestação dos agravantes bem como às informações do Ofício SEINFRA/GAB nº. 325/2022, a Unidade Técnica esclareceu que o objetivo da exigência constante no item 20.26 do Edital era "aferir a capacidade de gestão financeira dos participantes, bem como a eficiência na captação dos recursos e a experiência no financiamento de investimentos de longo prazo" e que não estava relacionada à qualificação econômico-financeira dos licitantes, mas sim à sua qualificação técnica. Assim, não visava a aferir a situação financeira atual, mas sim a experiência da licitante na captação e gestão de recursos em projetos com a mesma lógica e complexidade. (Processo 1.120.140, peça 6, fl. 7)

Ademais, trouxe à baila ponderações sobre as especificidades de contratos de concessão e de Parcerias Público-Privadas, diferenciando-os dos de empreitada, considerado inapto para demonstrar a capacidade de investimentos de licitantes, uma vez que não refletiria sua capacidade de captação e gestão de recursos necessária ao desdobramento de um contrato de concessão.

Contudo, avaliou que o edital e o contrato haviam previsto outros mecanismos capazes de mitigar os riscos potenciais de inexecução contratual, como a obrigatoriedade de integralização de capital social mínimo na SPE, a apresentação de garantia da execução do contrato e a exigência de outorga fixa a ser paga na assinatura do contrato. Assim, manifestou-se pela revogação da liminar e propôs recomendações e determinações à Seinfra.

Na Sessão de 13/07/2022, o Tribunal Pleno deu provimento ao Agravo considerando que, "por se tratar de lógicas econômico-financeiras distintas, a comprovação de experiência na execução de contrato de empreitada não seria apta a demonstrar a capacidade da licitante de realização prévia de investimentos". Contudo, diante da previsão dos mecanismos de salvaguarda da execução contratual pontuados pela Unidade Técnica, das características do caso concreto bem como da possibilidade de limitações à competitividade favorecerem posições monopolísticas, diminuindo as chances de sucesso na prestação do serviço, acolheu-se o entendimento da

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

Seinfra[5] de que "não considerar investimento o desembolso realizado na condição de contratado em regime de empreitada ou equivalente, ainda que para fornecimento de materiais e realização de obras, tornaria a exigência demasiadamente onerosa, o que poderia levar à restrição da competitividade do certame".

Sob esses argumentos, manifesto-me pela **improcedência do apontamento**.

II. 4 – Documentos com conteúdo falso (Processo 1.120.143)

De acordo com o denunciante, os atestados de habilitação apresentados pela licitante vencedora não condiziam com a realidade.

Apesar de o Atestado de Embu das Artes declarar que a líder do consórcio administrava estacionamento com área de 1.476,30 m², segundo o denunciante, não existia nenhum estacionamento no terminal rodoviário interurbano do município nem mesmo área que pudesse ser usada como tal. Além disso, o número de embarques de passageiros atestado pela Prefeitura não condizia com a realidade.

Alegou, ainda, que, embora o município de Atibaia/SP tenha declarado que seu terminal rodoviário possuía área comercial com mais de 5.000m², a área era de 1.200 m² e que o atestado emitido pela Prefeitura de Ubá informava que o número de embarque seria em torno de 259.300 passageiros, mas o contrato de concessão havia estimado essa quantidade em 33.440, revelando uma discrepância muito grande.

Em sua análise à peça 61 do processo 1.114.682, a Unidade Técnica ressaltou que, no edital, não foram feitas exigências quanto à administração de estacionamento nem de área comercial "para fins de comprovação da capacidade técnica da licitante vencedora e, portanto, elas não poderiam ser utilizadas para configurar alguma irregularidade na condução do certame".

Quanto à alegação de inconsistência no número de passageiros embarcados, registrou que, na Sessão Plenária de 22/6/2022, o Tribunal Pleno referendou a decisão monocrática, que considerou que os atestados gozavam de presunção de veracidade e que, após diligências realizadas pela Seinfra junto aos municípios emissores, foram confirmadas as informações prestadas quanto à compatibilidade entre o número de passageiros embarcados nos terminais rodoviários e o declarado nos atestados.

Assim, na linha da manifestação da Unidade Técnica, **julgo improcedentes os apontamentos**.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo improcedentes as Denúncias e determino a extinção dos processos com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I do Código de Processo Civil.

Considerando a importância de acompanhamento, por esta Corte, da execução do contrato de concessão para aferir se o serviço prestado pela concessionária atende ao disposto no § 1º do art. 6º da Lei n. 8.987/95, determino que se dê prosseguimento ao controle exercido nos autos do Acompanhamento n. 1.144.803, sob minha relatoria.

---

[5] Resposta da Seinfra a questionamento feito na Consulta Pública para Licitação do TERGIP.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451

Intimem-se os denunciantes, a denunciada e o Ministério Público junto ao Tribunal nos termos regimentais.

Promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos, com fundamento no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

* * * * *

jc/bm/rp

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3479451