



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

Núcleo de Estruturação de Projetos

Nota Julgamento de Impugnação - SEINFRA/CECP/NEP

Belo Horizonte, 08 de março de 2022.

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2022 – SEINFRA/MG

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação protocolada pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais – SINDPAS ao Edital de Concorrência Pública nº 001/2022 – SEINFRA/MG, que tem 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 – MG.

Em apertada síntese, o impugnante afirma que a concessão em análise onera exclusivamente os usuários do serviço intermunicipal e interestadual, o que violaria os princípios da modicidade tarifária, da legalidade e da isonomia, argumentando que a maior parte das receitas previstas no estudo econômico-financeiro do projeto são oriundas do TERGIP.

Alega ainda que o critério de julgamento de proposta adotado no edital retira a possibilidade de adoção de uma tarifa módica para os usuários do TERGIP, visto que a fixação de uma Taxa Interna de Retorno – TIR impede os licitantes de exercerem sua capacidade de racionalização de custos e maximização de receitas.

Conclui que a modelagem do projeto é prejudicial aos usuários do TERGIP, diante da imposição de um subsídio cruzado em prol do Estado e dos usuários dos terminais urbanos e estações metropolitanos.

É o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

Conforme previsto no item 8.1 do Edital de Concorrência Pública nº 001/2022 – SEINFRA/MG, *“eventual impugnação ao EDITAL, por qualquer cidadão ou LICITANTE, deverá ser encaminhada [...] em até 05 (cinco) dias úteis antes da DATA DE RECEBIMENTO DE ENVELOPES, se cidadão.”*

A impugnação (SEI 43215635) foi protocolada do dia 03 de março de 2022 por meio do endereço eletrônico concessaoterminais@infraestrutura.mg.gov.br, tendo disso apresentada juntamente com os seguintes documentos: CNPJ (SEI 43215752); Estatuto Social do SINDPAS (SEI 43215650); Ata de posse da Diretoria (SEI 43215706); e documento de identidade do Presidente do SINDPAS (SEI 43215737).

À vista disso, conclui-se que a impugnação foi apresentada tempestivamente e cumpriu os requisitos de admissibilidade, pelo que deve ser conhecida.

III - FUNDAMENTAÇÃO

O Impugnante reclama que o edital viola a isonomia entre os usuários de transporte coletivo porque “onera exclusivamente aqueles do intermunicipal e interestadual”, desconsiderando o princípio da

modicidade das tarifas. Isso porque, de acordo com o SINDPAS, como os usuários do TERGIP suportarão “98% de toda a receita da concessão”, haveria a imposição de “uma espécie de subsídio cruzado em prol do Estado... e dos usuários dos terminais urbanos e estações, sem qualquer justificativa” e “em desacordo com o interesse público e ordenamento jurídico vigente”.

Acerca das alegações apresentadas, importa destacar que a Constituição da República estabeleceu, por exclusão das atribuições municipais e federal (competência residual), que cabe aos Estados a exploração, direta ou mediante licitação, do serviço de transporte coletivo intermunicipal, que possui caráter essencial (cf. arts. 25, §1º c/c 30, inciso V, da CR/88)[1].

Por sua vez a Constituição Mineira, em seu art. 10, inciso IX, dispõe que compete ao Estado “IX – *explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de transporte rodoviário estadual de passageiros e de transporte aquaviário que não transponham os limites de seu território, e diretamente, ou mediante concessão, permissão ou autorização, a infraestrutura e os serviços de transporte ferroviário que não transponham os limites de seu território*”.

Disso se infere uma primeira premissa: o direito ao transporte coletivo conta com previsão constitucional e tem como objeto o serviço **intermunicipal** de transporte de passageiros, não fazendo as Cartas qualquer distinção, para tais fins, quanto à prestação do serviço entre municípios de uma mesma região metropolitana.

É dizer: não é expressa a competência estadual para a regulamentação e fiscalização do transporte coletivo de passageiros **metropolitano** nas leis máximas brasileiras, que resguardam, no entanto, o direito de todo cidadão ao transporte coletivo, enquanto serviço público de caráter essencial.

Isso significa que, muito embora o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais (Decreto nº 44.603/2007) subdivida os serviços em duas categorias – o *sistema intermunicipal de passageiros* e o *sistema metropolitano de passageiros* –, deve-se considerar o transporte metropolitano como **uma espécie de transporte intermunicipal**; visto que tal distinção, do ponto de vista da regulação e fiscalização do serviço de transporte pelo Estado, se baseia unicamente em razões de logística e política pública.

Com efeito, há motivos razoáveis para que ela ocorra, sendo notória a diferença de tratamento a ser dispensado a serviços que, embora semelhantes em sua essência (transporte coletivo de passageiros), apresentam atributos específicos – no caso do transporte metropolitano, decorrentes dos próprios atributos a justificar o ajuntamento de municípios limítrofes na formação de uma região metropolitana, fazendo-o se assemelhar, em sua natureza, ao serviço coletivo urbano de passageiros de competência dos municípios, a despeito da intermunicipalidade que lhe é natural.

No entanto, não fazendo as leis maiores que garantem o direito ao transporte coletivo qualquer distinção entre os sistemas, não cabe ao Poder Concedente fazê-lo – do contrário, das duas uma: ou o direito ao transporte coletivo em matéria de transporte metropolitano seria inexistente, já que ausente fundamento constitucional de validade; ou a previsão contida no Regulamento de Transportes do Estado e demais leis estaduais existentes sobre o transporte metropolitano seriam inócuas, por se retirar de regulamentação do Executivo ou da lei o fundamento para o usufruto do referido direito essencial.

Ante tal quadro normativo e da irrazoabilidade de se argumentar pela inexistência do direito ao transporte coletivo metropolitano, seria igualmente um contrassenso afirmar que o direito ao transporte coletivo se limita unicamente ao transporte intermunicipal[2]. Ressalta-se: a diferenciação entre transporte intermunicipal e transporte metropolitano não decorre da constituição, mas do Regulamento do serviço.

Tem-se, portanto, que a questão se encontra regulada tanto por normas constitucionais como pelo Regulamento, entre outras leis estaduais esparsas, reconhecendo-se nessas normativas o fundamento de validade para o direito ao transporte coletivo – aí incluídos **o transporte intermunicipal e o metropolitano**.

Adotando-se, portanto, para fins do usufruto do direito ao transporte coletivo, um conceito amplo de serviço intermunicipal de transportes, a diferenciação levantada pelo SINDPAS entre os usuários do transporte coletivo estadual **não possui lastro constitucional e carece de fundamento**, diante do dever

do Estado de Minas Gerais de criar e gerir políticas públicas com vistas a garantir aos seus cidadãos o acesso a um serviço público de cunho essencial, de resto suportado por toda a sociedade.

Ultrapassadas tais razões argumenta-se, pelo princípio da eventualidade, que sendo o caso de se entender pela presença de elementos distintivos entre **a natureza** dos serviços de transporte coletivo estadual intermunicipal e metropolitano de passageiros, é preciso esclarecer que os custos com os terminais e estações metropolitanos inseridos na presente concessão **não foram integralmente computados no cálculo do valor da tarifa de embarque do TERGIP**, visto que todo o racional do projeto faz com que sejam preferencialmente suportados pela exploração de **receitas não tarifárias** pela concessionária. Explica-se.

Conforme disposto no art. 71, inciso I, do Regulamento Interno da CODEMGE (Regulamento de 18 de dezembro de 2017, atualmente vigente para o TERGIP), “*A administração do TERGIP deverá preparar o cálculo da tarifa de embarque, demonstrando as premissas utilizadas. O valor apurado deverá cobrir os custos de operação e manutenção da infraestrutura do Terminal previstos para o ano vigente, conforme definido no Decreto Estadual nº 44.603/2007.*”

Portanto, a tarifa de embarque em vigor para o TERGIP foi calculada de forma a cobrir os custos de operação e manutenção da infraestrutura do Terminal; ou seja, não foram considerados nesta rubrica os dispêndios com investimentos para ampliação e melhorias do equipamento público.

Considerando tal premissa, a Concorrência Pública nº 001/2022 pretendeu partir de todas as fontes de receitas – isto é, receitas tarifárias e não tarifárias – para promover os investimentos necessários no TERGIP e nos terminais e estações metropolitanos; contudo, conforme se depreende do Plano de Negócios Referencial, grande parte das intervenções planejadas no projeto **serão feitas no próprio TERGIP** – o que já enfraquece consideravelmente o argumento do Sindicato de que os passageiros do Terminal Rodoviário irão custear o sistema de Terminais e Estações de Transferência – Move da RMBH.

Não bastasse, é preciso destacar que a tarifa atual de embarque do TERGIP é de **R\$ 5,70**, sendo o seu último reajuste realizado pela CODEMGE em março de 2020 – não tendo sido atualizada desde então nem para fins de recomposição da inflação, tendo em vista a eclosão da pandemia de Sars-CoV-19. Como ocorreu com todos os bens e serviços públicos nesse período, entretanto, os custos do Terminal sofreram pressão inflacionária.

Por isso é que no processo de modelagem da presente Concorrência Pública **buscou-se preservar ao máximo a modicidade tarifária e não onerar os usuários do TERGIP**: se na modelagem do projeto a tarifa de embarque fosse recomposta pela inflação (IPCA-IBGE), o valor da tarifa de embarque deveria ser de **R\$ 6,26** (seis reais e vinte e seis centavos); porém, conforme se observa no Plano de Negócios Referencial, a tarifa estabelecida pelo Concedente foi de **R\$ 6,05 (seis reais e cinco centavos)** – ou seja, nem sequer foi atualizada a fim de manter a os custos de operação e manutenção do próprio TERGIP, o que comprova grande parte dos custos e investimentos arcados **pelas receitas não tarifárias** (como aluguéis, publicidade, estacionamento etc.).

Dito de forma mais clara: o fato de os passageiros do TERGIP terem de pagar tarifa de embarque para poderem usufruir do Terminal, enquanto os usuários do sistema metropolitano permanecem pagando a tarifa pública estabelecida pela SEINFRA, não gerou encargos adicionais aos passageiros dos sistemas intermunicipal e interestadual.

Com efeito, as regras de arrecadação previstas no Contrato de Concessão foram:

- a receita tarifária será composta pela tarifa de embarque paga pelos passageiros que utilizam o TERGIP, sendo vedada à concessionária a criação de qualquer outra cobrança tarifária; e
- a concessionária poderá, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, obter receitas acessórias, denominadas de “receitas não tarifárias”, que estão relacionadas principalmente com os serviços que beneficiam os destinatários dos serviços públicos de apoio ao embarque e desembarque e o público em geral que transita nos terminais e estações – tais como de publicidade, estacionamento, sanitários e aluguel de lojas.

Confira-se:

ANEXO III DO EDITAL - MINUTA DE CONTRATO

RECEITAS NÃO TARIFÁRIAS: Receitas alternativas, complementares ou acessórias, e aquelas decorrentes de exploração de projetos associados, obtidas pela CONCESSIONÁRIA como resultado da exploração de atividades econômicas realizadas na área do TERGIP, dos TERMINAIS METROPOLITANOS e das ESTAÇÕES, desde que não decorram do pagamento de TARIFA DE EMBARQUE;

RECEITAS TARIFÁRIAS: Receitas decorrentes do pagamento de TARIFA DE EMBARQUE;

[...]

TARIFA DE EMBARQUE: Valor estabelecido no PET, que será pago exclusivamente pelos PASSAGEIROS DO TERGIP, observadas as disposições do CONTRATO relativas a reajuste e a reequilíbrio econômico-financeiro;

[...]

9.1 O PODER CONCEDENTE poderá determinar a execução dos novos investimentos à CONCESSIONÁRIA, visando a operação, modernização, ampliação ou criação de infraestruturas ou equipamentos urbanos de embarque e desembarque de PASSAGEIROS, resguardado o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.

9.2 Considera-se previamente autorizada a inclusão dos seguintes Terminais Metropolitanos e Estações de Transferência no objeto do CONTRATO, resguardado o direito ao seu reequilíbrio econômico-financeiro: Terminal Vilarinho; Terminal São Gabriel; Estação Planalto; Estação Lagoa do Nado; Estação Monte Castelo; Estação Santa Rosa; Estação UFMG; Estação Colégio Militar; Estação Cachoeirinha; Estação Aparecida; Estação Hospital Belo Horizonte; Estação Hospital Odilon Behrens; Estação Cristiano Guimarães; Estação São João Batista; Estação Monteze; Estação Mineirão; Estação Liberdade; Estação São Francisco; Estação Américo Vespúcio; Estação Operários; Estação Iapi; Estação Senai; Estação Minas Shopping; Estação Cidade Nova; Estação São Judas Tadeu; Estação Silviano Brandão; Estação Ouro Minas; Estação Ipiranga; Estação Lagoinha; Estação Espírito Santo; Estação Tupinambás, Estação União; e Estação Sagrada Família.

9.2.1 A efetiva inclusão dos novos Terminais Metropolitanos e Estações de Transferência autorizados na subcláusula 9.2 ocorrerá mediante assinatura de termo aditivo, inclusive com descrição dos BENS REVERSÍVEIS integrantes de cada novo Terminal ou Estação transferida para a CONCESSIONÁRIA.

[...]

16.1 A remuneração da CONCESSIONÁRIA no âmbito deste CONTRATO será composta de 2 (duas) diferentes modalidades de receita, sendo:

16.1.1 RECEITAS TARIFÁRIAS; e,

16.1.2 RECEITAS NÃO TARIFÁRIAS.

16.2 A CONCESSIONÁRIA declara estar ciente dos valores, riscos e condições relacionados à obtenção das RECEITAS TARIFÁRIAS e das RECEITAS NÃO TARIFÁRIAS, concordando serem suficientes para remunerar todos os investimentos, custos e despesas relacionados com o objeto deste CONTRATO, de maneira que as condições aqui originalmente estabelecidas conferem equilíbrio econômico-financeiro à CONCESSÃO.

[...]

17.1 As RECEITAS TARIFÁRIAS serão constituídas pela TARIFA DE EMBARQUE do TERGIP prevista no PET, sendo vedada à CONCESSIONÁRIA a criação de qualquer outra cobrança tarifária.

[...]

18.1 Serão consideradas RECEITAS NÃO TARIFÁRIAS todos os valores auferidos pela CONCESSIONÁRIA na exploração de quaisquer atividades econômicas nas áreas do TERGIP, dos TERMINAIS METROPOLITANOS e das ESTAÇÕES, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, observadas as disposições previstas neste CONTRATO e seus ANEXOS e na legislação aplicável.

18.1.1 Não se aplica o disposto no item 18.1 aos serviços remunerados por TARIFA DE EMBARQUE e aqueles a serem prestados sem ônus aos USUÁRIOS, conforme previsto no PET.

Observa-se, pelo próprio racional de distribuição das receitas, que os custos a serem incorridos com os terminais e estações metropolitanos inseridos na concessão foram modelados de forma a serem predominantemente financiados pela exploração das receitas não tarifárias, **cujo risco o Poder Concedente não assume**, sendo integralmente da concessionária.

O cuidado do Poder Concedente de manter o valor da tarifa de embarque do TERGIP é atestado ainda pela autorização contratual de que os demais terminais e estações metropolitanos que não estão no escopo da concessão sejam acrescidos ao contrato **a título de novos investimentos, mediante reequilíbrio** – ou seja, novamente, sem que haja automaticamente repercussão no valor da tarifa de embarque; visto que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro poderá ser efetivada mediante quaisquer das diversas modalidades previstas no contrato, cabendo ao Poder Concedente a prerrogativa de escolha em caso de divergência. Confira-se:

25.6 A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será efetivada mediante as seguintes modalidades:

25.6.1 revisão do valor devido à título de OUTORGA VARIÁVEL ao PODER CONCEDENTE, para mais ou para menos;

25.6.2 alteração da TARIFA DE EMBARQUE;

25.6.3 prorrogação ou redução do prazo da CONCESSÃO;

25.6.4 pagamento de indenização em dinheiro;

25.6.5 outra forma sugerida em comum acordo entre as PARTES;

25.6.6 combinação das modalidades anteriores.

25.7 A forma pela qual será implementada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO será escolhida, preferencialmente, em comum acordo entre as PARTES, dentre as modalidades elencadas na subcláusula 25.6, cabendo ao PODER CONCEDENTE a prerrogativa de escolher no caso de divergência.

Inexiste, portanto, qualquer ligação necessária entre o estabelecimento da tarifa de embarque do TERGIP e o custeio do sistema metropolitano – o que, por consequência, desqualifica o argumento do SINDPAS de que há tratamento desigual entre os usuários do transporte coletivo, cabendo novamente ressaltar que o edital permite a exploração de receitas acessórias, justamente, em prol da modicidade tarifária, nos termos do art. 11 da Lei Federal de Concessões ^[3].

De qualquer modo, nesse ponto cumpre tecer algumas considerações adicionais acerca da preservação da modicidade tarifária na concessão em tela, considerando-se a possibilidade de a tarifa de embarque do TERGIP custear parte dos custos de infraestrutura do sistema metropolitano.

De fato, um dos fundamentos da tarifa pública é a modicidade tarifária (tarifas acessíveis a todos os usuários), cuja correta compreensão decorre da observância de todos os princípios elencados no

parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei Federal de Concessões:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º **Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.**

Isso significa que, enquanto instrumento de política pública, à tarifa não se deve estabelecer um valor que beneficie unicamente os usuários, sem, portanto, que se considere a atualidade dos serviços públicos prestados, mas sim que garanta a amortização dos investimentos e suporte os custos de manutenção e melhoria do serviço atual, de modo a viabilizar o investimento privado.

Nesse sentido é que o modelo econômico formulado para a presente concessão manteve uma tarifa pública módica – i.e., sem resultar em aumento real no valor da tarifa de embarque do TERGIP, por ser inferior ao reajuste inflacionário aplicável ao período –, mas que também permite à concessionária prestar um serviço adequado, mediante justa remuneração pela exploração das receitas não tarifárias.

E, como serviço adequado à concessão em tela, o Poder Concedente compreendeu as atividades de gestão, operação, manutenção e melhorias da infraestrutura de apoio ao transbordo, embarque e desembarque dos passageiros dos serviços de transporte coletivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, considerando que tais serviços públicos são prestados não somente por meio da infraestrutura do TERGIP, mas também dos terminais metropolitanos e estações-MOVE de transferência; ou seja, que, para que esses serviços sejam prestados de forma adequada, seria imprescindível levar em conta a organização viária e urbanística da RMBH.

Com efeito, os terminais metropolitanos, além da intrínseca relação com o transporte coletivo de passageiros, possuem função urbanística, direcionando seus usuários de acordo com a demanda e densidade populacional à estrutura correspondente para absorção do atendimento. Por sua vez, as diversas estações – MOVE hoje existentes foram implantadas com o objetivo de melhorar a mobilidade nos serviços de transporte público entre os municípios da RMBH, através da construção de terminais de transbordo e corredores próprios à circulação dos veículos e usuários.

Em função desses fatores é que o Estado de Minas Gerais, diante **i)** do grande contingente de usuários atendidos nos serviços de transporte coletivo metropolitano e da importância dos terminais e respectivas estações de transferência para o eficiente funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo Estadual como um todo; **ii)** da necessidade de ampliação e melhoria da infraestrutura já existente nesses terminais e estações; e **iii)** da possibilidade de otimização da dinâmica de operação dos ônibus na RMBH através da adequação dessa infraestrutura; considerou relevante a concepção de um projeto conjunto para o TERGIP, os terminais e as estações da RMBH que promovesse e garantisse o acesso cada vez mais amplo e irrestrito ao espaço urbano através da gestão e exploração modernas e eficientes de um complexo dinâmico de integração do sistema de transporte utilizado diariamente por todos os cidadãos mineiros.

É dizer: como corolários da política tarifária estabelecida para a presente concessão foram considerados os preceitos da Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que asseguram a todos o acesso aos bens e serviços disponíveis na cidade, de modo que a cobrança de tarifa para utilização de infraestrutura urbana envolva todo um sistema principiológico que favorece a universalidade e a igualdade:

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o **acesso universal à cidade**, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

[...]

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Uma perspectiva social e inclusiva de mobilidade urbana deve considerar então o efetivo usufruto do direito à cidade não apenas a partir do deslocamento de pessoas através dos variados meios de transporte disponíveis, mas também através da possibilidade de acesso às facilidades, serviços e oportunidades que a cidade oferece, de acordo com as suas necessidades.^[4]

Mais uma razão, portanto, para se negar a alegação de ocorrência de tratamento desigual entre usuários do transporte coletivo na presente concessão, visto que, como já se destacou, tanto a infraestrutura do TERGIP como a dos terminais e estações metropolitanos não se destinam ao deslocamento específico de determinada categoria de usuários, mas sim de toda a população mineira, indistintamente.

É preciso ter em mente que o Sistema de Transporte Coletivo Estadual é complexo e encerra uma plêiade de serviços públicos dependentes unicamente das tarifas pagas pelos usuários, vez que inexistem atualmente subsídios ao sistema; permanecendo sempre o desafio típico de política tarifária de se equilibrar os crescentes custos operacionais com as igualmente crescentes demandas sociais – dito de outro modo: de se ajustar o preço do serviço às situações econômicas concretas do seguimento social dos respectivos usuários ao imperativo de manter a viabilidade econômico-financeiro do empreendimento da concessionária.

Cumprir lembrar, ainda, que o art. 13 da Lei 8.987/95^[5] permite que o Poder Público estabeleça tarifas diferenciadas; não havendo, portanto, qualquer impedimento legal a que o Poder Concedente opte por estabelecê-las no intuito de tornar o sistema de transporte coletivo mais eficiente e/ou mesmo beneficiar certas categorias de usuários, sem que isso implique em violação à isonomia.

Noutro giro, o SINDPAS também questiona o critério de julgamento de proposta adotado no edital, alegando violação ao princípio da modicidade tarifária. Sobre o argumento, esclarecemos que a adoção do critério de “maior valor de outorga fixa” decorre da longa *expertise* adquirida pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – SEINFRA na modelagem de projetos de concessão e especialmente observada nas concessões rodoviárias de âmbito federal, cujas experiências são compatíveis com o certame em análise, e nas quais a utilização do “menor valor de tarifa” como critério de seleção mostrou-se ineficiente.

Explica-se.

No ambiente concorrencial, especialmente onde se tem a fase de leilão de viva-voz (que é o caso do Edital de Concorrência Pública nº 001/2022 – SEINFRA/MG), não raramente as licitantes ofertam valores menores do que aqueles necessários e suficientes para a adequada operação dos ativos, inviabilizando a concessão a longo prazo e repercutindo negativamente na prestação do serviço público – e, conseqüentemente, na experiência do cidadão enquanto usuário. Sobre o tema, anota-se avaliação apresentada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR):

A escolha pelo critério de menor tarifa como único balizador das licitações tem provocado disparidades nos preços das tarifas praticadas no território brasileiro, o que causa incompreensão dos usuários e falta de uniformidade na qualidade entre os diferentes sistemas rodoviários. Uma maior homogeneização das tarifas vigentes poderá ser atingida por meio da adoção de outros critérios de seleção de parceiros, como por exemplo, o modelo de ônus de outorga, conjugado com mecanismos que revertam tais recursos aos usuários de rodovias.[6]

Em concordância com tal entendimento, a opção pela adoção do maior valor de outorga fixa como critério de julgamento de propostas foi adotada e considerada mais adequada ao projeto, visto que: *i)* o valor de tarifa de embarque do TERGIP foi fixado sem resultar em aumento real, observando-se o princípio da modicidade tarifária; *ii)* as receitas não tarifárias são essenciais para a viabilidade econômico-financeira do projeto, sendo o risco de sua exploração integralmente alocado à concessionária; e *iii)* o valor de outorga fixa mínimo não representa restrição à competitividade do certame, por representar quantia baixa quando comparada ao volume de investimentos previsto na concessão.

Isso em mente, o critério de maior outorga foi considerado o mais adequado à concessão porque extrai a maior competição possível – e, com isso, o aumento dos ágios ofertados – via lances em viva-voz para seleção da melhor proposta (as melhores propostas econômicas serão habilitadas para ofertas de lances em viva-voz), criando-se efetivamente incentivo para que os interessados apresentem propostas competitivas desde o início; posto que não há garantia de participação da etapa de lances orais para todos.

Assim, também neste ponto não assiste razão ao Impugnante, porquanto o critério de julgamento adotado se adequa à necessidade de garantir a **modicidade tarifária** aos usuários sem comprometimento da **continuidade do serviço público concedido** – objetivos que devem ser perseguidos pelo gestor público.

Por fim, importa esclarecer que o Plano de Negócios anexo ao edital possui natureza estritamente referencial, conforme previsto expressamente em seu texto e anotado na minuta de contrato:

ANEXO III DO EDITAL - MINUTA DE CONTRATO

25.5 O Plano de Negócios Referencial e demais documentos disponibilizados pelo PODER CONCEDENTE como forma de estudo sobre a viabilidade da CONCESSÃO são meramente referenciais e a frustração de suas premissas ou projeções não poderá ser invocada a título de reequilíbrio econômico-financeiro.

ANEXO IV DO EDITAL – PLANO DE NEGÓCIOS REFERENCIAL (p. 4)

O Produto detalhado a seguir refere-se ao Plano de Negócios Referencial utilizado no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE e seus principais resultados visando a Concessão DO TERMINAL RODOVIÁRIO GOVERNADOR ISRAEL PINHEIRO – TERGIP, DOS TERMINAIS METROPOLITANOS E ESTAÇÕES DE TRANSFERÊNCIA – MOVE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Os futuros concessionários têm total liberdade para adotar premissas próprias, identificar novos negócios e propor novos serviços e facilidades aos usuários, desde que estejam em conformidade com as exigências da lei, do edital, do contrato e de seus anexos. Este Relatório não possui nenhum tipo de caráter vinculante, não criando, portanto, nenhum tipo de obrigação ou direito para a CONCESSIONÁRIA ou para o PODER CONCEDENTE.

A modelagem econômico-financeira visa, portanto, exclusivamente à demonstração da viabilidade do projeto. Para elaborá-lo, calcula-se o Custo Médio Ponderado de Capital (sigla em inglês: WACC) para o setor, que se refere à taxa mínima de atratividade do ativo, considerando o Valor Presente Líquido do projeto igual a zero.

No caso em análise, o Custo Médio Ponderado de Capital é equivalente à Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto. A partir disso busca-se, de forma referencial, que o parceiro privado não obtenha lucro maior do que a rentabilidade justa para aquele projeto em um contexto econômico específico, de acordo com a metodologia de Aswath Damodaran.

Portanto, a TIR prevista no projeto é apenas referencial, cabendo às licitantes elaborarem seus próprios estudos a subsidiar suas propostas econômicas. Eventual nível de eficientização calculado pelas interessadas será capturado pelo Poder Público no procedimento licitatório, por meio de ágio na outorga fixa prevista como critério de seleção da proposta mais vantajosa.

Anota-se, ainda, que não será exigido Plano de Negócios das licitantes porque essa exigência se afasta das melhores práticas atualmente verificadas em projetos de concessões; além do que, inexistindo previsão de contraprestação pública ou aporte por parte do Estado, como é o caso em análise, o Plano de Negócios não é vinculante, sendo dispensável para efeitos de desequilíbrio e reequilíbrio em caso de novos investimentos.

IV. DISPOSITIVO

Pelos fundamentos expostos, julgamos improcedente a impugnação apresentada pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais – SINDPAS ao Edital de Concorrência Pública nº 001/2022 – SEINFRA/MG.

Para todos os efeitos de direito, as respostas às impugnações farão parte integrante do Edital, conforme previsto em seu item 8.7.

Informe-se o Impugnante da presente decisão.

Comissão Especial de Licitação

[1] Nesse sentido tem se posicionado o Supremo Tribunal Federal – por exemplo: ADI 903/MG, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 14/10/93; ADI 1191/PI, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 23/03/95; ADI 2349/ES, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 31/08/05; ADI 845/AP, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22/11/07.

[2] Como exemplo, cita-se a Lei Estadual de Acessibilidade (Lei Estadual nº 10.820/92), que a despeito de se referir unicamente ao transporte intermunicipal, regula também o transporte metropolitano.

[3] *Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.*

[4] Confira-se a doutrina:

“Mobilidade [...] é a facilidade real e efetiva das condições de deslocamento, realizada por qualquer modo em via pública que leva em conta as necessidades dos cidadãos. Deve ser tratada como política pública prioritária, buscando-se promover por todos os meios, sistemas, planejamentos, intervenções e escolhas a mitigação dos efeitos e impactos negativos que as ações contrárias aos deslocamentos conferem à vida da polis. Mobilidade urbana é, pois, o que proporciona ligação eficiente aos bens e serviços, o que pode obter, especialmente nesse contexto urbano, por um programa de planificações, restrições e direcionamentos, mas, sobretudo, pela oferta adequada de transportes públicos.” (SPAGNO, Geraldo Guimarães. *Comentários à lei de mobilidade urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 91.)

“[M]obilidade urbana é um atributo das cidades que se refere à facilidade dos deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano independente da renda, sustentado com base em quatro pilares: integração entre planejamento do sistema de transporte com o uso do solo, melhoria do transporte público, estímulo ao uso do transporte coletivo e uso racional do veículo particular.” (GOMIDE, Alexandre de Ávila. “Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.” Texto para discussão nº 960. Brasília/DF, jul. 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4191.)

[5] Art. 13. *As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.*

[6] Cf. Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias/Novos caminhos para concessões de rodovias no Brasil – São Paulo: ABCR, 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza de Aguiar Carneiro, Servidor(a) Público(a)**, em 08/03/2022, às 19:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Marcio Mendes, Servidor Público**, em 08/03/2022, às 19:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Amaral Costa, Servidor Público**, em 08/03/2022, às 19:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **43215838** e o código CRC **ECA1E142**.