



APROVADO pelo Ex.mo
Sr. Procurador-Geral do DF
em 1º / 03 / 10 e pelo
Ex.mo Sr. Governador do
DF em ____ / ____ / ____

**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL


PARECER n. 138/2012 – PROCURADORIA ADMINISTRATIVA - PROCAD

PROCESSO n. 090.000.455/2010

INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES

ASSUNTO: EDITAL DE CONCORRÊNCIA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA OUTORGA DO SERVIÇO BÁSICO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL – STPC/DF, NOS TERMOS DO ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA LEI FEDERAL 8.987/95 E DA LEI DISTRITAL N. 4.011/2007. MINUTAS DO EDITAL DE LICITAÇÃO E DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO EM CONFORMIDADE COM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS. PARECER PELA VIABILIDADE JURÍDICA DA LICITAÇÃO E APROVAÇÃO DAS MINUTAS, COM AS OBSERVAÇÕES CONSTANTES DO OPINATIVO.

FOLHA 2101
PÁ 690 000 455/2010
RUB  MAT 429651





**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa – PROCAD:

I – RELATÓRIO

Cuida-se de procedimento administrativo proveniente da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal, por meio do qual se submete à análise desta Casa Jurídica a minuta do Edital de Concorrência n. ___/2012-ST, com os respectivos anexos, visando à *“outorga de Concessão para Prestação e Exploração do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, através de veículos de transporte coletivo de passageiros (...)”* (fls. 1.985/2.084).

A deflagração do procedimento licitatório decorreu de decisão judicial proferida no bojo da Ação Civil Pública n. 2001.01.1.010242-8, que determinou a imediata licitação de todas as outorgas vencidas do serviço básico de transporte público coletivo do Distrito Federal.

Em cumprimento à referida decisão judicial, o órgão consulente chegou a elaborar a minuta do Edital de Concorrência n. 04/2010-ST, por meio do qual seria promovida a licitação por frota, tipo “maior oferta”, para a operação de 900 (novecentos) ônibus no STPC/DF. Tal minuta foi objeto de análise nesta Procuradoria por meio dos Pareceres PROCAD/PGDF ns. 1.168/2010 (fls. 986/996) e 06/2011 (fls. 1.214/1.221).

Posteriormente, sobreveio a Decisão n. 3.984/2011, do Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, determinando a suspensão do certame, nos seguintes termos, *in verbis*:

FOLHA 2102
PA 650 000 455/2010
RUE MAT 425551

2



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

(...)

II - determinar à Secretaria de Transportes que apresente as contrarrazões que entender pertinentes ou adote as seguintes providências:

- a) faça constar, na minuta do contrato, cláusulas que atendam às disposições dos incisos XI e XV do art. 23 da Lei n.º 8.987/95;*
- b) atualize os dados do projeto básico com informações geradas após a retomada do controle do Sistema de Bilhetagem Automática pelo DFTRANS, conforme o Decreto n.º 32.815/2011;*
- c) detalhe se a licitação em tela causará alteração na frota total que hoje opera no Serviço Básico do STPC;*
- d) elabore estudo técnico que demonstre ser a licitação por frota a opção mais vantajosa para a Administração, em detrimento ao modelo por linha ou por bacia/região;*
- e) quanto ao possível descumprimento do art. 42, § 3º, da Lei n.º 8.987/95;*

III - em razão do item anterior, determinar que a Secretaria de Transportes suspenda o certame, até ulterior manifestação desta Corte de Contas; (...)"

Decidiu, mais, acolhendo proposição do Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator." – grifos não-originais.

Em face dessa decisão, o órgão consultante houve por bem reformular o Projeto Básico com amparo no estudo promovido pelo Consórcio LOGIT/LOGITRANS, denominado *"Apoio à Implantação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal"* (fls. 1.655/1.984), formulado no bojo do Acordo de Cooperação Técnica ATN/OC 11234-BR, mantido entre o Distrito Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Conforme notícia o órgão consulente às fls. 2.087/2.089, os estudos técnicos concluíram pela vantajosidade de se promover a exploração mediante *concessão* de serviço público, adotando-se a licitação por bacia/região – e não por frota, como anteriormente previsto – tendo tais conclusões sido levadas ao conhecimento do Egrégio TCDF por meio do Ofício n. 85/2012-GAB/ST (fls. 2.085/2.086).

Retornam os autos à PGDF para análise da versão final da minuta do edital e dos respectivos anexos, em obediência ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

Por meio do despacho de fl. 2.100, submeteu-se o feito à análise e pronunciamento deste Procurador.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Cinge-se a consulta à análise da minuta de edital de concorrência, com os respectivos anexos, cujo objeto é a *“outorga de Concessão para Prestação e Exploração do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, através de veículos de transporte coletivo de passageiros (...)”*, tudo nos termos do Projeto Básico e demais documentos que integram os autos.

Tratando-se de análise circunscrita ao aspecto jurídico-formal, o opinativo ater-se-á ao exame do procedimento sob o prisma do controle da legalidade administrativa, abstraídas questões de natureza técnica alheias à Ciência do Direito ou que digam respeito ao mérito da atuação administrativa (conveniência e oportunidade), as quais escapam à competência desta Casa.

FOLHA 2104
PÁ 600 000 455/2010
RUB. MAT 429651



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

II.1 – Do Marco Regulatório do STPC/DF. Da Escolha da Modalidade de Outorga e do Critério de Julgamento adotado. Da manutenção de parte dos serviços sob exploração direta do Poder Público.

Na hipótese vertente, a opção pelo regime de delegação do sistema de transporte público coletivo tem amparo no art. 175 da Constituição Federal e na Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. No âmbito local, encontra substrato nos arts. 335 a 342 da Lei Orgânica do Distrito Federal e, mais especificamente, no art. 7º da Lei Distrital n. 4.011, de 12 de setembro de 2007, este último ora transcrito, *in verbis*:

“Art. 7º Os serviços de transporte público coletivo do Distrito Federal e outros a eles vinculados serão prestados direta ou indiretamente, sob regime de concessão ou permissão, nos termos do art. 335 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

§ 1º Quando direta, a prestação dos serviços de transporte público coletivo pelo Distrito Federal far-se-á por intermédio da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Limitada-TCB ou de qualquer outro ente público que venha a ser criado com esse objetivo.

§ 2º A delegação para a prestação indireta dos serviços de transporte público coletivo far-se-á sempre mediante licitação na modalidade de concorrência.

§ 3º O prazo da delegação será de até 10 (dez) anos, contados da assinatura dos respectivos contratos, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período, devidamente justificado pelo poder público.

(...)” – grifos nossos.

Nessa perspectiva, é de se considerar tecnicamente adequada a opção pela delegação mediante *concessão* de serviço público – e não *permissão*, como tradicionalmente adotado no âmbito local.



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Com efeito, segundo a dogmática tradicional, a permissão seria um ato administrativo unilateral, por meio do qual a Administração outorga ao particular a prestação de um serviço público em caráter precário. A concessão, por sua vez, teria nítido caráter contratual, razão pela qual seriam asseguradas ao particular que presta o serviço público certas garantias não extensíveis aos permissionários, tais como prazo de duração do contrato e manutenção de uma determinada equação econômico-financeira. Esse discrimen é seguido, inclusive, pela Lei n. 8.987/95:

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

(...)

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Destarte, embora desapareçam, na prática, as diferenças entre concessão e permissão quando nesta última se agregam o prazo certo e a intangibilidade da equação econômico-financeira inicial (passando a ser denominada pela doutrina de “permissão qualificada”), revela-se tecnicamente mais adequada a adoção do *nomen juris* “concessão de serviço público”, que efetivamente reúne as características próprias dessa especial modalidade de prestação indireta de serviços públicos.

Noutro giro, o art. 8º da Lei n. 4.011/2007 é expresso ao dispor sobre as formas pelas quais o serviço de transporte coletivo poderá ser delegado. Confira-se:

FOLHA 2106

PA 690 000 455/2010.

RUB. 2 MAT 425651



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

"Art. 8º Os serviços de transporte público coletivo poderão ser delegados por ÁREA, FROTA OU LINHA." – grifos nossos.

Neste ponto, o Poder Público optou por modificar o sistema atual, em que a exploração se dá por frota, para adotar a delegação por área (ou bacia), selecionando-se a melhor proposta pelo critério da menor tarifa, nos termos do art. 15, I, da Lei n. 8.987/95.

Trata-se de **decisão discricionária do Poder Público** que, nada obstante, deve escudar-se em **justificativa técnica** por meio da qual fique evidenciado tratar-se, no caso concreto, da melhor alternativa à luz do interesse público.

Neste sentido, inclusive, posicionou-se o E. TCDF no bojo da retromencionada Decisão n. 3.984/2011, determinando que a Secretaria de Transportes elaborasse "*estudo técnico que demonstre ser a licitação por frota a opção mais vantajosa para a Administração, em detrimento ao modelo por linha ou por bacia/região*". (item II, alínea d).

Em atendimento à referida determinação, o órgão consulente declinou justificativa formal atestando a vantajosidade do modelo de delegação por bacia, sendo oportuno citar, a título de ilustração, trecho do Despacho de fls. 2.087/2.089, do Sr. Subsecretário de Políticas de Transportes e Trânsito da Secretaria de Estado de Transportes, *expressis verbis*:

"Como resultado do trabalho concluiu-se que o modelo mais adequado ao DF é aquele por bacias ou regiões, modelo esse, inclusive, amplamente adotado nas principais cidades do país e do mundo.

Imprescindível notar que o modelo de concessão de serviços até hoje adotado pelo Distrito Federal, ou seja, concessão de outorgas por número de veículos (frota), não têm concedido níveis aceitáveis de

FOLHA 2107
PÁ 650 006 455/2010
RUB MAT 429651

7
A



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

eficiência, diversamente do que é observado nas grandes cidades do país que adotaram, modernamente, o modelo por região (bacia).

A implantação da nova concepção operacional terá o condão de facilitar a gestão por parte do Poder Público, uma vez que irá diminuir a quantidade de interlocutores além de promover o equilíbrio do sistema entre os operadores internos.

Ademais, pelo modelo ora proposto pretende-se garantir maior economia de escala nos meios utilizados para operação (veículos, pessoal de operação, infraestrutura empresarial), sem desprezar o atendimento de novos serviços necessários dentro da área operacional, possibilitando a integração de serviços internos ou mesmo entre outras áreas operacionais.

Sob o prisma logístico, os operadores do modelo de concessão por área podem obter benefícios operacionais de infraestrutura dentro de sua área de operação, minimizando a quilometragem não produtiva dos serviços que refletem na redução de custos e, em última análise, representa impacto positivo ao usuário”.

No mesmo sentido, pede-se vênua para novamente fazer remissão ao supracitado estudo técnico que subsidiou a decisão pelo modelo de bacias (“*Apoio à Implantação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal*”) realizado pelo Consórcio LOGIT/LOGITRANS no bojo do Acordo de Cooperação Técnica ATN/OC 11234-BR, firmado entre o Distrito Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (fls. 1.655/1.984).

Registre-se, por fim, que a minuta do edital prevê no item 4.3.2 a manutenção das linhas atualmente exploradas de forma direta pelo Poder Público, por intermédio da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda – TCB, as quais estão excluídas do objeto da licitação, conforme autoriza o supratranscrito art. 7º, § 1º, da Lei n.

FOLHA 2108
PÁ 000 000 455/2010
RUB(2) NAT 425651

8
R



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

4.011/2007. O referido item ainda prevê que *"durante a vigência dos contratos de concessão não serão atribuídas novas linhas para exploração direta pela TCB"*.

Trata-se de disposição editalícia indispensável, haja vista que a exata definição do grau de participação do Poder Público na prestação direta do serviço permitirá a devida precificação dessa circunstância quando da elaboração das propostas pelas licitantes.

Como se vê, o modelo de concessão adotado pelo Poder Público insere-se no âmbito da conveniência e oportunidade administrativas, estando lastreado em estudos técnicos expressamente declinados nos autos. Ademais, a adoção do referido modelo foi precedida de discussão na sociedade civil, inclusive por meio de audiência pública realizada com esta finalidade específica. Em tais circunstâncias, não se vislumbram quaisquer óbices jurídico-legais no que tange à escolha da modalidade de outorga do serviço em tela, aos critérios de julgamento adotados na licitação e, por fim, à manutenção da exploração direta, pelo Poder Público, de uma parcela dos serviços atinentes ao STPC/DF.

II.II – Dos Procedimentos Relativos à Fase Interna da Licitação

Tratando-se de licitação na modalidade de concorrência, necessária a observância de todos os procedimentos atinentes à fase interna do procedimento licitatório impostos pela Lei n. 8.666/93 naquilo que for aplicável ao regime jurídico instituído pela Lei n. 8.987/95.

Nesta perspectiva, observa-se que o **Projeto Básico não foi formalmente aprovado, nos termos do art. 7º, § 2º, I, LLCA, o que deverá ser providenciado pela autoridade competente.**

Noutro giro, o art. 5º da Lei n. 8.987/95 prevê a **publicação de ato administrativo específico**, previamente ao lançamento do edital da licitação. Confira-se:

FOLHA 2109
PÁ 050 000 455/2010
RUB. MAT 425551



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

No item 1.1 do edital há menção a este ato, que, pelo que consta dos autos, ainda não foi formalizado pelo órgão consulente. Qualquer que seja a forma pela qual tal ato se corporificar, **sugere-se a inclusão, no respectivo texto, de menção expressa ao art. 5º da Lei n. 8.987/95**, de maneira a deixar indene de dúvidas o efetivo atendimento à exigência legal.

II.III – Do Edital e seus Anexos

Por fim, cumpre analisar as minutas do edital e do contrato de concessão à luz do disposto nas Leis Federais ns. 8.666/93 e 8.987/95 e na Lei Distrital n. 4.011/2007.

Sob o aspecto formal, a minuta do edital observa, em linhas gerais, as determinações do art. 18, *caput* e incisos I a XVI, da Lei n. 8.987/95¹, com as seguintes considerações.

¹ Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

- I - o objeto, metas e prazo da concessão;
- II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;
- III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;
- IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
- V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
- VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;
- VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;
- VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

10



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Registre-se, inicialmente, a **necessidade de serem completados os espaços vazios constantes das minutas** (número da licitação, número de lotes licitados, valor estimado das contratações, valor máximo da tarifa técnica para cada um dos lotes, endereços para retirada do edital e obtenção de informações sobre a licitação, número da conta bancária para depósito da garantia em dinheiro pelas licitantes etc.).

Na mesma trilha, deve-se **reimprimir a versão final da minuta contratual** (Anexo I), haja vista que a cópia constante dos autos apresenta ainda visíveis as alterações decorrentes da edição do texto.

No que tange ao inciso I do art. 18 da Lei de Concessões e Permissões ("objeto, metas e prazo da concessão"), **sugere-se que o título constante da folha de rosto do edital (fl. 1.985), bem como o preâmbulo (fl. 1.986), façam menção expressa à Concessão do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal**, tal como, aliás, corretamente consignado no Objeto da Concorrência (item 4.1 – fl. 1.990). Isso porque o Serviço Complementar do STPC/DF não será licitado nesta oportunidade.

IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;

XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei, quando aplicáveis;

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra;

XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

FOLHA 211
PÁ 650 000 455/2010
RUB 2 MAT 429651



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

O prazo da concessão – 10 anos, prorrogáveis por igual período, uma única vez, nos termos do item 8.1 da minuta do edital – está de acordo com o disposto no art. 7º, § 3º, da Lei n. 4.011/2007.

No que tange ao inciso V (“critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal”), há previsão expressa nos itens 21.1 a 21.5 da minuta do edital, os quais atendem ao que preceituam os arts. 27 a 31 da Lei n. 8.666/93, inclusive com a recém-criada exigência de apresentação de certidão negativa de débitos trabalhistas, nos termos da Lei n. 10.440, de 7 de julho de 2011, em vigor desde 04 de janeiro de 2012 (item 21.3.1.9).

Ainda neste tópico, cumpre observar que é da responsabilidade exclusiva da Administração, por meio de seu corpo técnico específico, avaliar se tais exigências técnicas revelam-se consentâneas com a necessidade de adequada execução do objeto, vedadas quaisquer exigências impertinentes ou desproporcionais que venham a restringir indevidamente o caráter competitivo do certame.

Destarte, é necessário que o órgão consulente observe as recomendações do Tribunal de Contas do Distrito Federal quanto à necessidade de **justificar tecnicamente a adoção dos critérios de aferição da capacidade técnica e de idoneidade financeira das licitantes**. Cite-se, por oportuno, a Decisão n. 891/2010-TCDF, relativa à Concorrência Pública n. 01/2010-ST, *in verbis*:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I. tomar conhecimento: a) do Edital de Licitação - Concorrência Pública nº 01/2010-ST e anexos (fls. 1/181); (...)

II. determinar à Secretaria de Transportes que, com fulcro no artigo 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o artigo 198 do RI-TCDF, suspenda a licitação objeto da análise dos autos até ulterior manifestação desta Corte;

FOLHA 2112
PA 690 000 455/2010
RUB. MAT 429651

12



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

III. determinar, ainda, à Secretaria de Transportes que, no prazo de 15 (quinze) dias:

a) promova as seguintes alterações no edital em exame: i. item 3.1 - modifique os valores da caução, deixando expresso o montante para cada lote, de forma a não exceder o disposto no artigo 31, inciso III, da Lei nº 8.666/93; ii. item 7.5.a - retire a exigência de capital superior a 10%, de modo a adequar aos parâmetros estabelecidos no artigo 31, parágrafo 3º, da Lei nº 8.666/93; iii. item 7.5.d - estabeleça critérios objetivos de aferição da boa situação financeira das empresas concorrentes, com a adoção de índices econômico-financeiros, conforme exigido no parágrafo 5º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93; (...)” – grifos não-originais.

A previsão de “receitas alternativas, complementares ou acessórias” (art. 18, VI), consta dos itens 5.5 e 5.6 da minuta do edital, destinando-se 50% (cinquenta por cento) da arrecadação para a Câmara de Compensação Tarifária, com vistas à preservação da modicidade tarifária, nos estritos termos do que dispõe o art. 11 da Lei n. 8.987/95.

Os direitos e obrigações do Poder Público e da Concessionária relativamente à expansão do serviço no futuro (art. 18, inciso VII) estão previstas nos itens 4.4 a 4.6.

Os critérios de reajuste e revisão das tarifas (art. 18, inciso VIII) estão previstos no item 5.4 da minuta do edital e foram devidamente detalhados nas Cláusulas XVI e XVII da minuta do contrato (Anexo I).

No que tange à política tarifária, gratuidades e descontos tarifários (itens 5 e 6 da minuta do edital), importante observar que a concessão de subsídio em serviços públicos prestados de forma indireta depende de expressa indicação legal da respectiva fonte de custeio, sendo vedada por lei, outrossim, a concessão direta de subsídio a delegatários privados. É o que dispõem os arts. 71, § 2º da Lei Orgânica do Distrito Federal e o art. 56 da Lei Distrital n. 4.011/2007, *in verbis*:

FOLHA

2113

PA GSC 001 45E/2010

RUC MAT 428951

13



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Art. 71. (...)

(...)

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

Art. 56. É vedada ao Distrito Federal a concessão de subsídios diretos a delegatários privados.

Destarte, sugere-se ao órgão consulente a alteração redacional dos itens 5.4.1 e/ou 6.2 da minuta, de maneira a deixar indene de dúvidas a vedação de utilização do subsídio para fins outros que não o estrito custeio das gratuidades legais.

A participação de consórcios na licitação foi permitida e as condições de liderança da empresa responsável (art. 18, VIII) foram inseridas nos itens 16.1.3 a 16.1.6, estando de acordo com o regramento constante do art. 19 da Lei n. 8.987/95². Não há, quanto ao ponto, quaisquer recomendações de natureza jurídico-formal.

² Art. 19. Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

- I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;
- II - indicação da empresa responsável pelo consórcio;
- III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada;
- IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

§ 2º A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

A minuta contratual (Anexo I) obedece, em linhas gerais, aos termos do art. 23, incisos I a XV, da Lei 8.987/95³, cabendo, entretanto, observar o seguinte:

Não há na minuta menção às “condições para prorrogação do contrato” (art. 23, inciso XII), “obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente” (inciso XIII) e “exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária” (inciso XIV), cláusulas essenciais do contrato de concessão por expressa dicção legal. Por essa razão, recomenda-se incluir tais tópicos na versão final da minuta do contrato de concessão.

Salvo melhor juízo, os demais aspectos constantes das minutas do edital e do contrato não apresentam vícios jurídico-formais, dizendo respeito a questões de

³ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

- I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;
- II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
- III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
- V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
- VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
- VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
- IX - aos casos de extinção da concessão;
- X - aos bens reversíveis;
- XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
- XII - às condições para prorrogação do contrato;
- XIII - à obrigação, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
- XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e
- XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

índole técnica de responsabilidade exclusiva do órgão consulente, cuja análise, por esse motivo, escapa à competência desta Casa.

À guisa de conclusão, rememore-se a necessidade de ser dada máxima publicidade ao edital na conformidade do art. 21, incisos II e III da LLCA (no mínimo uma vez no DODF e em jornal de grande circulação), bem como respeitado o prazo mínimo de trinta dias entre a publicação do edital e o recebimento das propostas, nos termos do art. 21, § 2º, II, "a" e § 3º, da Lei de Licitações e Contratos.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da licitação e pela aprovação da minuta do edital com seus respectivos anexos, com as observações constantes da presente manifestação.

É o parecer, *sub censura*.

Brasília-DF, 29 de fevereiro de 2012.

RODRIGO ALVES CHAVES

Procurador do Distrito Federal

FOLHA 2116
PA 690 000 455/2010
RUB. MAT 425551



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Processo nº : 090.000.455/2010
Interessado : Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal
Assunto : Licitação. Concorrência. Concessão para Prestação e Exploração do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral,

Cuida-se de consulta jurídica encaminhada pela Secretaria de Transportes do Distrito Federal acerca da minuta de edital de concorrência e anexos relativos à licitação objetivando a *“outorga de Concessão para Prestação e Exploração do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, através de veículos de transporte coletivo de passageiros (...)”* (fls. 1.985/2.084).

Designado para emissão de parecer, o **i. Procurador do Distrito Federal Dr. Rodrigo Alves Chaves** opinou pela viabilidade jurídica da licitação e pela aprovação da minuta do edital, e respectivos anexos, desde que atendidas as recomendações elencadas no bojo de sua manifestação.

Acrescento, apenas, às razões do bem lançado parecer, a necessidade de reapreciação ou apresentação de justificativas acerca dos valores estabelecidos para a exigência de patrimônio líquido mínimo a título de qualificação econômico-financeira, bem como da garantia de participação da licitação e garantia de execução contratual.

Observa-se que foi estabelecido, no item 21.5.1.3 do edital, a necessidade de comprovação, como requisito de qualificação econômico-financeira, de patrimônio líquido igual ou superior a 1% (um por cento) do valor estimado do contrato de concessão. É bem verdade que o percentual eleito encontra-se dentro do

FOLHA 2117
PA 090 000 455/2010
MAY 12 2011

1



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

limite admitido pelo art. 31, §3º da Lei 8.666/93, que estabelece o máximo de 10% do valor do contrato para a exigência de patrimônio líquido mínimo. Ocorre que a comparação entre esse percentual e o valor fixado no edital para a garantia de participação (item 21.5.1.8.2), e para a garantia de execução (item 26.2.2), ambas fixadas em 0,5% (meio por cento) do valor contratual (estimado no primeiro caso e efetivo no segundo), sugere a necessidade de apresentação de justificativas pela Secretaria consultente.

Com efeito, a análise conjunta destes requisitos pode apontar para uma garantia de participação na licitação desproporcional, na medida em que o valor a ser caucionado para que o licitante possa concorrer ao certame seria o equivalente à metade (50%) do patrimônio líquido mínimo exigido como requisito de qualificação econômico-financeira.

Assim, deverá ser verificada a proporção entre o patrimônio líquido mínimo exigido e a garantia de participação da licitação, em observância ao princípio da proporcionalidade, evitando-se, assim, que critérios de qualificação econômico-financeira afetem indevidamente o caráter competitivo do certame.

Nessa mesma linha de raciocínio, mostra-se desproporcional que a garantia de participação na licitação seja fixada no mesmo percentual escolhido para a garantia de execução contratual (0,5%).

Basta verificar que, na Lei 8.666/93, a garantia de participação pode ser fixada até o máximo em 1% do valor estimado para a contratação (art. 31, III), enquanto a garantia de execução poderá ser estabelecida em até 5% do valor do contrato (art. 56, §2º). A distinção entre os limites superiores destas duas modalidades de garantia se deve ao fato de que enquanto a primeira tem por finalidade a verificação da qualificação econômico-financeira do licitante, a segunda visa assegurar recursos para a eventual satisfação de prejuízos acarretados à Administração no decorrer do

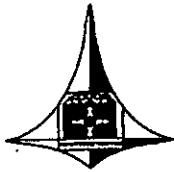
FOLHA

2118

PA 050 000 455/2010

681 429551

12



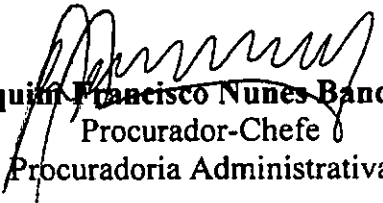
DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

contrato. Não se mostra plausível que essas duas modalidades de garantia possam ser fixadas no mesmo patamar, sob pena de potencial ofensa ao caráter competitivo do certame.

Assim, recomenda-se à Secretaria consultante a apreciação das questões acima narradas, juntando-se aos autos as justificativas técnicas que levaram à determinação dos índices de qualificação econômico-financeira previstos no Edital e anexos, bem como quanto aos valores das garantias a serem prestadas para a participação e execução.

Ante o exposto, por concordar com as conclusões apresentadas, submeto ao descortino de Vossa Excelência o **Parecer nº 138/2012-PROCAD/PGDF**, o qual **aprovo** por seus próprios e jurídicos fundamentos, com os acréscimos acima.

Brasília, 01º de março de 2012.


Joaquim Francisco Nunes Bandeira
Procurador-Chefe
Procuradoria Administrativa

CRST/AMP

FOLHA 2119
PÁ 090 000 456/2010
MAT 425951



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL



PROCESSO Nº: 090.000.455/2010

INTERESSADO: Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal

ASSUNTO: Abertura Licitação Frota Complementar. Objeto Ação Civil Pública. Concessão para Prestação e Exploração do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.

Folha nº	2120
Processo nº	090000455/2010
Rubrica	Assinatura
	Matrícula: 43182-6

APROVO O PARECER Nº 0138/2012 – PROCAD/PGDF, de lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal **RODRIGO ALVES CHAVES**, com os acréscimos da cota de fls. 2.117/2.119, subscrita pelo eminente Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa – PROCAD, **JOAQUIM FRANCISCO NUNES BANDEIRA**.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

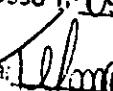
Considerando ainda o teor do pronunciamento desta Procuradoria, recomenda-se que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva Assessoria Jurídico-Legislativa, em despacho no qual deva versar, exclusivamente,

sobre o atendimento, ou não, da manifestação desta Casa, ressalvando-se, em todo caso, a possibilidade de nova manifestação do órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal para conhecimento e providências pertinentes.

Em 1^o / 3 / 2012.


LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR
Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal

Folha nº	2121
Processo nº	0900000455/2010
Rubrica:	
Metricula:	431826

