



# Prefeitura Municipal de Sabará

Comissão de Permissão de Mototaxista  
Rua Comendador Viana, 119, Centro – CEP : 34.505-340 – Sabará – MG  
Telefones: (31) 3671-2043 – 3672-7706

253

## ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 082/2020 – MODALIDADE CONCORRÊNCIA

PROCESSO INTERNO Nº 4080/2019

**OBJETO:** Delegação à pessoas físicas de permissão de transporte de passageiros em veículos motorizados de 02 (duas) rodas, tipo motocicleta ou motoneta para prestação de serviço no Município de Sabará, em atendimento à Secretaria Municipal de Defesa Social de acordo com as especificações contidas neste edital e seus anexos”.

### **IMPUGNANTES:**

- SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS METROPOLITANO - SINTRAM, entidade sindical, inscrita no CNPJ nº 04.917.477/0001-97;
- MARCO ANTÔNIO ALVES DOS SANTOS, inscrito no CPF sob o nº 059.270.936-12, residente e domiciliado `rua Bem-te-vi, nº 60, bairro Adelmolandia, Sabará/MG;

### **DA ADMISSIBILIDADE**

Nos termos do disposto do item 3.5 do Edital de licitação nº 082/2020, modalidade Concorrência, verifica-se que consta a seguinte cláusula:

**3.5.** As impugnações aos termos deste Edital poderão ser promovidas por qualquer pessoa, até o 5º dia útil, e por licitantes, até o 2º dia útil, que anteceder a abertura das propostas endereçadas para o e-mail: [licitação@sabará.mg.gov.br](mailto:licitação@sabará.mg.gov.br) ou protocolizadas na Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Sabará, na Rua Comendador Viana, nº 119, Bairro Centro, Sabará, Minas Gerais, ou via postal (desde que a entrega seja tempestiva), no prazo legal, dirigidas ao Presidente da Comissão, em observância ao artigo 41 da Lei nº 8.666/93, que deverá decidir sobre a petição auxiliado pelo setor técnico competente.

Deste modo, observa-se que o primeiro impugnante encaminhou sua petição, no dia 27 de outubro de 2020 e o segundo encaminhou sua impugnação no dia 04 de novembro de 2020, e, considerando que a sessão estava designada para o dia 20 de novembro de 2020, tem-se que **TEMPESTIVA** as impugnações apresentadas e, em plena conformidade com o item 3.5 do Edital de Licitação nº 082/2020, modalidade Concorrência.

### **DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO**



# Prefeitura Municipal de Sabará

Comissão de Permissão de Mototaxista

Rua Comendador Viana, 119, Centro - CEP : 34.505-340 - Sabará - MG

Telefones: (31) 3671-2043 - 3672-7706

254

O Impugnante, SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS METROPOLITANO - SINTRAM, apresenta impugnação ao edital de licitação nº 082/2020, modalidade Concorrência, alegando em apertada síntese vícios de constitucionalidade e legalidade que comprometem a sua validade como instrumento de regência da licitação, os quais pugna pela análise e admissão dos vícios apontados e que sejam eles extirpados ou alterados no texto do ato convocatório que, em sua nova versão, deve ser republicado com a devolução do prazo de entrega das propostas aos licitantes, na forma do artigo 21, §4º da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse contexto, cumpre transcrever o primeiro questionamento apresentado pela referida empresa, o qual consta a seguinte redação:

## 1. Aspecto formais antecedentes à publicação do edital. Obrigatoriedade de publicação prévia de ato de justificação. Desobediência. Nulidade da Licitação.

É OBRIGATÓRIA em toda concessão e permissão a publicação prévia, anterior à divulgação do edital, de um ato de justificativa (por meio de Decreto) com a indicação dos porquês da conveniência da outorga e que detalhe a caracterização do seu objeto, a área de permissão ou concessão e a razão da estipulação do prazo contratual.

Assim determina o artigo 5º da Lei Federal nº 8.987/95, nestes termos:

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.

Sobre o tema, decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, quando da apreciação da Denúncia/Processo nº 985.829<sup>1</sup>, como vem sistematicamente deliberando:

*TCMG - "O professor Luciano Ferraz assim expôs no "III Seminário de Direito Administrativo Controle das Políticas Públicas Proteção do Usuário", tratando do tema "Controle pelos Tribunais de Contas da Eficiência e Eficácia dos Serviços Concedidos"*

*"[...] Obviamente, que o Controle que o Tribunal de Contas exercerá será direcionado às normas e aos princípios que regem o procedimento de Licitação, competitividade, julgamento objetivo, vinculação ao edital, isonomia, garantia da proposta mais vantajosa e daí por diante. Nesse passo chamo a atenção para um dispositivo da Lei de Concessões, extremamente importante, em se tratando de serviço público. Refiro-me ao artigo 5º, da Lei 8987, da Lei de Concessões, que diz o seguinte: "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". Vejam bem: o Legislador da Lei de Concessões EXIGIU do Poder Concedente, para que proceda à outorga, um ato motivador dessa outorga, pelo qual deve ficar claro, por exemplo, a conveniência da outorga da Concessão. Ora, conveniência da outorga da Concessão ou Permissão, caracterizando o objeto, área e prazo. Será que toda e qualquer hipótese, é conveniente e oportuna à outorga de concessão ou permissão? Em outras palavras, o que fez o artigo 5º, senão retirar da Administração Pública, do Poder concedente, a possibilidade de maneira discricionariamente e sem qualquer justificativa prévia, outorgar serviços*

*[Handwritten signatures and initials]*



# Prefeitura Municipal de Sabará

Comissão de Permissão de Mototaxista

Rua Comendador Viana, 119, Centro – CEP : 34.505-340 – Sabará – MG

Telefones: (31) 3671-2043 – 3672-7706

255

públicos? Pode ser que no momento em que há a outorga desse serviço público, a Administração não atenda o princípio de eficiência; não atenda ao princípio da economicidade; não atenda ao serviço adequado; não atenda à modicidade das tarifas. Além, no meu modo de entender, o princípio da modicidade é a chave para universalização dos serviços públicos, pois quanto mais módica for a tarifa a ser cobrada, maior será a possibilidade de utilização do serviço, por parte da sociedade, por parte do usuário. Então a modicidade da tarifa é a questão chave no âmbito da concessão. Logo, mediante o ato justificador, sobleva-se a chamada teoria dos motivos determinantes, pelo qual a administração se vincula aos motivos que alega, no momento de uma prática de ato administrativo. Dessa forma, a justificativa do artigo 5º, para outorga da concessão, vinculará a Administração Pública, de sorte que se os motivos alegados forem inexistentes ou forem inverídicos, isto levará necessariamente à nulidade da outorga da concessão. Ressalto, portanto, a relevância do artigo 5º da Lei de Concessões, sobretudo no controle que o Tribunal de Contas poderá realizar, antes mesmo, do procedimento de licitação, porque o Tribunal de Contas poderá fiscalizar os motivos que são alegados, para saber se eles efetivamente levam a uma melhor alternativa, ou pelo menos a uma razoável alternativa, em se tratando de Concessão ou Permissão."

Verifica-se da documentação juntada pelos responsáveis pelo certame que não foi elaborado o "ato justificador" da permissão de serviço público em tela. Assim, entende-se procedente a denúncia quanto a esse item, haja vista que contraria o art. 5º da Lei 8987/95. (...)

Por todo o exposto, entende este Órgão Técnico, que o edital de Concorrência 006/2018, deflagrado pelo Município de Itabirito, apresenta as seguintes irregularidades que justificam a suspensão do certame, cuja abertura está marcada para 24/10/2018: (...) 2) Ausência de "ato justificador" do certame;

Diga-se, de passagem, que a pífia e inconsistente "justificativa" inserida no Item 2 do Anexo I do edital NÃO CUMPRE NENHUMA das exigências do art. 5º da Lei Federal nº 8.987/95; não foi divulgada sob a forma de Ato Justificativo ANTES DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL. Tampouco motivou/explicitou a conveniência da outorga da permissão; não caracterizou seu objeto; não especificou a área abrangida pelas permissões e, também, foi omissa na motivação/justificativa do prazo estipulado para a duração dos contratos de permissão.

Desse modo, é desde logo nula a concorrência pública porque ausente – como se encontra – a publicação do ato de justificativa que deveria ter-se dado em momento PRÉVIO à publicação do edital. Ou a Administração Pública assim entende e exerce o seu poder de autotutela administrativa, ou a questão será levada ao exame da Corte de Contas, que entenderá de suspender e depois anular o certame, pela supressão dessa providência essencial.

A norma do precitado artigo 5º é imperativa e o seu descumprimento torna ineficazes e nulos todos os atos subsequentes do procedimento licitatório. Dessa modo, deve-se suspender o edital mediante aviso publicado em órgão de imprensa e divulgado no site da Prefeitura e publicar-se, antes de sua nova versão, o Ato de Justificativa para, só então, ser divulgado novo texto de ato convocatório.

Dito isso, em primeiro momento convém esclarecer o que vem a ser concessão e permissão de serviço público.

**Concessão** é o acordo de vontades entre a Administração Pública e um particular, pelo qual o primeiro transfere ao segundo a execução de um serviço público, para que este o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário.

**Permissão** é o ato pelo qual o Poder Público transfere ao particular a execução de um serviço público, para que este exerça em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário.

Dito isso, importante salientar que a Constituição brasileira de 1988, estabeleceu, em seu artigo 175, os princípios básicos do regime de concessão e permissão de serviços públicos e em várias outras passagens faz menção aos referidos institutos. Estatui tal dispositivo:

**Art. 175.** Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.



# Prefeitura Municipal de Sabará

## Comissão de Permissão de Mototaxista

Rua Comendador Viana, 119, Centro – CEP : 34.505-340 – Sabará – MG

Telefones: (31) 3671-2043 – 3672-7706

256

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado

Dentro dessa ordem de ideia, para dar cumprimento ao ditame constitucional de 1988, foi editada a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências.

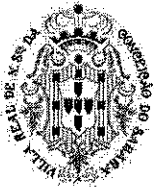
Nesse sentido, pertinente a transcrição do artigo 5º da referida Lei, senão vejamos:

**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".

Nesse mesmo contexto, a respeito da necessidade de publicação prévia do ato de justificativa, anterior a publicação do edital de licitação, verifica-se que tal arguição foi objeto de recente análise do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais - TCE/MG, denúncia nº 1040728, senão vejamos:

3.1. Denúncia n. 1040728. 3.1.1. Irregularidades no processo de justificação da concessão em lote único (A.1)A denunciante, Viação Três Corações Ltda. – Trecur, às fls. 3/4, afirmou que os responsáveis pelo certame não teriam providenciado a publicação do ato de justificação antes da divulgação do aviso do edital, e que a falha tem como consequência a nulidade da licitação. Alegou, ainda, que não há razões para a realização do certame em um único lote. Às fls. 106/107, a defesa informou que a justificativa da concessão foi publicada e consta da fase interna do certame, a qual também está instruída com parecer da consultoria técnica que expõe os motivos para a licitação do serviço em um único lote. Os defendentes explicaram que a divisão do objeto licitado aumentaria os custos da concessão, com acréscimo da quilometragem, garagens e demais despesas operacionais e por isso não foi a opção do Município. Depois de analisar o ato contendo as justificativas da concessão, publicado em 25/1/2018, fls. 521/526, e o parecer da consultoria técnica que expõe os motivos para a escolha da licitação em lote único, fls. 519/520, a Unidade Técnica entendeu, à fl. 998v, que os esclarecimentos colacionados pelo Município eram suficientes e considerou improcedente o apontamento da

*[Handwritten signatures]*



# Prefeitura Municipal de Sabará

Comissão de Permissão de Mototaxista

Rua Comendador Viana, 119, Centro – CEP : 34.505-340 – Sabará – MG

Telefones: (31) 3671-2043 – 3672-7706

257

denunciante. Processo 1040728 – Denúncia. Inteiro teor do acórdão – Página 25 de 61. Especialmente sobre a exigência preconizada no art. 5º da Lei n. 8.987/1995, verifiquei que o ato que justificou a conveniência da outorga da concessão do serviço de transporte público foi elaborado, conforme documento de fls. 521/526 e 1.026/1.032, e devidamente publicado, em conformidade com o arquivo localizado em página da internet 9. [DENÚNCIA n. 1040728. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO. Sessão do dia 11/02/2021. Disponibilizada no DOC do dia 05/05/2021.].

Após análise da impugnação apresentada pela SINTAM, bem como após observar o disposto no artigo 5º da Lei Federal nº 8.987/95, tem-se, que razão assiste o impugnante ao aduzir a necessidade de publicação prévia do ato de justificativa, antes da publicação do edital de licitação justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo. Além disso, há de se observar que a referida publicação é essencialmente relevante, portanto, a continuidade do certame da forma que se encontra poderá acarretar e prejuízo para Administração, por haver descumprimento da referida Lei.

Nesse mesmo viés, destacamos que o procedimento licitatório se realiza mediante uma série de atos administrativos, e estão vinculados aos Princípios Constitucionais previstos no art. 37, caput, da CF/88, sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais é dever da Administração Pública adotar critérios claros, objetivos e legais durante a análise das documentações dos concorrentes em uma licitação. Ainda, decorre da obrigação da Administração Pública manter plena transparência de seus atos, a fim de definir qual licitante reúne condições de qualificação técnica, jurídica, fiscal e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento de seus deveres, sem desviar-se da observância necessária do princípio da igualdade entre os licitantes, estimulando o caráter competitivo da licitação, constante no artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93, abaixo disposto:

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”*

Destarte, diante da existência de vícios relevantes, que maculem a essência do cumprimento do dispositivo legal supramencionado, deve a Administração de plano, proceder o

*[Handwritten signatures]*



# Prefeitura Municipal de Sabará

Comissão de Permissão de Mototaxista

Rua Comendador Viana, 119, Centro - CEP : 34.505-340 - Sabará - MG

Telefones: (31) 3671-2043 - 3672-7706

258

desfazimento e a anulação do presente certame, nos termos do artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/93 e das Súmulas nº 346 e nº 473 do STF.

**Art. 49.** *A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.*

§ 1º *A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.*

§ 2º *A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.*

§ 3º *No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.*

§ 4º *O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.*

**"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial"** (Súmula 473).

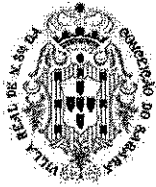
**"A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos"** (Súmula 346).

Ainda, no que tange especificamente à anulação de procedimento licitatório, Hely Lopes Meireles leciona que "pode ser feita a qualquer fase e tempo antes da assinatura do contrato, desde que a Administração ou o Judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital".

Neste sentido, oportunamente nosso Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE/MG se manifestou, senão vejamos:

[Anulação e revogação da licitação.] A distinção entre revogação e anulação é também explicada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro, in litteris: 'A anulação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre os próprios atos, conforme o entendimento já consagrado pelo STF, por meio das Súmulas n. 346 e 473. Pela primeira, a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos; e nos termos da segunda, a Administração pode anular seus próprios atos, quando

*[Handwritten signatures]*



# Prefeitura Municipal de Sabará

Comissão de Permissão de Mototaxista  
Rua Comendador Viana, 119, Centro – CEP : 34.505-340 – Sabará – MG  
Telefones: (31) 3671-2043 – 3672-7706

259

eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial'. [Denúncia n. 747.403. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 13/05/2008].

Por todo exposto e diante da necessidade de anulação do edital para fins de atendimento do disposto no artigo 5º da Lei Federal nº 8.987/1995, que trata da necessidade de publicação prévia do ato de justificativa antes do edital de licitação, caracterizando seu objeto, área e prazo, esta Comissão deixa de analisar os demais questionamentos, entretanto, salientamos que será realizado estudos em relação aos demais questionamentos para publicação de novo edital, a fim de evitar eventuais arguições de vícios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, após análise da impugnação apresentada pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros Metropolitano, esta Comissão opina pela **ADMISSIBILIDADE** da peça apresentada pelo impugnante, com a conseqüente **ANULAÇÃO DO CERTAME**, com base nos termos do artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/93 e das Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal – STF.

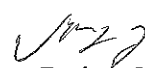
É a análise que submetemos à Autoridade Superior, para decisão.

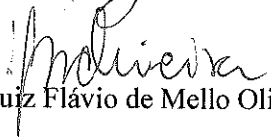
Sabará, 21 de junho de 2021.

Juliano Geraldo Ramos Rebello

  
Renata Tereza Braga Ferreira

  
Rildo Gonçalves Ferreira

  
Victor Batista Caetano Augusto

  
Luiz Flávio de Mello Oliveira



PREFEITURA MUNICIPAL DE **SABARÁ**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES

---

**DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO**  
EDITAL DE LICITAÇÃO Nº082/2020 – MODALIDADE CONCORRÊNCIA  
PROCESSO INTERNO Nº4080/2019

Na condição de Autoridade Superior, no uso de atribuições legais, e considerando a análise feita pela Comissão de Permissão de Mototaxista, decido pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** das razões de impugnação apresentadas pelas Impugnantes: Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros Metropolitano (SINTRAM); e Marco Antônio Alves dos Santos.

Sabará, 26 de julho de 2021.

Hélio César Rodrigues de Resende  
Secretário Municipal de Administração