



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

AO JUÍZO DE DIREITO DA DIREITO DA 12ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE ARACAJU – ESTADO DE SERGIPE

PROCESSO Nº 201111202371

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

Requerido(s): MUNICÍPIO DE ARACAJU e SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE ARACAJU (SMTT)

O presente processo judicial foi instaurado a partir de **Ação Civil Pública** ajuizada pelo **Ministério Público de Sergipe** visando a condenação do **Município de Aracaju** e da **Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju (SMTT)** ao cumprimento da obrigação de **realizar o procedimento licitatório** de transporte em relação a **todas as linhas e itinerários já existentes ao tempo do ajuizamento da ação** e que viessem a ser criados até o proferimento da sentença final, bem como a **contratação das empresas vencedoras do futuro certame**, nos termos de eventual Edital de Concorrência.

A **decisão judicial em vigor** foi proferida nos seguintes termos:

Julgo procedentes os pedidos constantes na **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITO COMINATÓRIO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA** (Processo nº 201111202371), proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, em face do MUNICÍPIO DE ARACAJU e da SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE ARACAJU - SMTT, em razão do que **condeno os requeridos**, sendo o Município de Aracaju de forma subsidiária, **na obrigação de realizar o procedimento licitatório** em relação a todas as linhas e itinerários já existentes e a serem criados, bem como contratar a empresa vencedora do certame de acordo com a legislação pertinente e edital do concurso, **em virtude do que fixo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para deflagração do respectivo processo licitatório** e mais **180 (cento e oitenta) dias para sua efetiva conclusão**, tudo na forma das razões acima e anteriormente declinadas. fls. 5233/5258) (sem grifos e destaques no original)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

O município de Aracaju promoveu a **juntada** do **Processo de Concorrência Pública nº 001/2024**, no intuito de **comprovar o cumprimento da decisão judicial**.

Em razão desta juntada, foram concedidas **vistas** ao **Ministério Público de Sergipe**, como autor **Ação Civil Pública**, para que sobre os **documentos** pudesse se manifestar, **o que o faz tempestivamente**.

Antes da análise propriamente dita dos documentos juntados, cabem algumas observações.

A **primeira** delas, por óbvio, é que o processo licitatório juntado aos autos, **estruturado e presidido** pelo **Município de Aracaju**, por **delegação**, tem **objeto mais amplo do que a condenação imposta por esse Juízo**, e busca contemplar, através do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM), a **regularização** do transporte público de Barra dos Coqueiros, de Nossa Senhora do Socorro e de São Cristóvão – **além de Aracaju**.

A **segunda**, é o dever **implícito** que este Juízo impôs aos requeridos ao determinar **a realização do processo licitatório, e que fundamentará a atuação do Ministério Público nestes autos: SOMENTE ATENDERÁ O COMANDO DA SENTENÇA O PROCESSO DE LICITAÇÃO QUE SEJA PAUTADO PELO RESPEITO ÀS REGRAS E AOS PRINCÍPIOS DE DIREITO QUE DISCIPLINEM A MATÉRIA, TANTO DIRETA QUANTO INDIRETAMENTE**.

Neste sentido, ao verificar detidamente se o Processo de Concorrência 001/2024 **atende ao comando sentencial**, se **cumpre** o que determina a sentença em sua **integralidade**, com reflexos na futura contratação também determinada no referido comando sentencial, o Ministério Público de Sergipe **identificou** pontos do Processo de Concorrência, regras editalícias e de seus anexos, **que não atendem ao comando sentencial - que descumprem a obrigação de fazer imposta - uma vez que desbordam da legalidade e impõem a DECRETAÇÃO DE NULIDADE INTEGRAL DO REFERIDO PROCEDIMENTO** e, por dever de cautela, a **CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DE SUSPENSÃO**



IMEDIATA DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO EM CURSO ATÉ QUE AS NULIDADES IDENTIFICADAS SEJAM CORRIGIDAS – O QUE DESDE JÁ REQUER.

Não adentrará o **Ministério Público de Sergipe** em campos que possam ser considerados **puramente discricionários** do poder concedente. Neste passo, em sede de **análise do cumprimento da obrigação judicial imposta aos requeridos, elencará vícios de forma, de objeto e de finalidade** que permitam a este Juízo **identificar hipóteses de nulidade dos atos administrativos** produzidos no Processo de Concorrência Pública 01/2024 do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju, capitaneado pelo Município de Aracaju, e **demonstrará o INADIMPLEMENTO TOTAL DA OBRIGAÇÃO DE FAZER IMPOSTA NA PRIMEIRA PARTE DA SENTENÇA** – abertura de **REGULAR PROCESSO LICITATÓRIO** – **com requerimentos pertinentes ao final.**

I – EDITAL DE LICITAÇÃO, PLANO DE NEGÓCIOS E SEU IMPACTO NA OBRIGAÇÃO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS POR MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CTM

O Edital do Processo Licitatório n.º 12.629/2024 (Concorrência Pública nº 001/2024 do CTM), publicado em **20 de junho de 2024**, estabelece, como critério de julgamento, o critério de menor valor da **Tarifa de Remuneração** nos seguintes termos:

“Será adotado, para fins de julgamento, o critério de **menor valor** da **TARIFA DE REMUNERAÇÃO**, conforme o disposto no artigo 15, inciso I, da LEI DE CONCESSÕES.

A PROPOSTA ECONÔMICA deverá ser inserida no SISTEMA ELETRÔNICO, www.licitanet.com.br até as 09:30, do dia **30 de julho de 2024** para o LOTE 01 e para o LOTE 02. (p.02 do Edital)” (sem grifos e destaques no original)

O Anexo II do Edital, que veicula o **Plano de Negócios de Referência**, é



peça central na compreensão do **Processo de Licitação**. Para o que importa na análise da legalidade do Processo, é determinante a opção do poder concedente na **Segregação entre Política Tarifária e Política de Remuneração**, estabelecida já em seu **Tópico 1.1** (p. 4):

“Para a definição da política remuneratória, foram considerados os conceitos a seguir.

- **Tarifa de Uso ou Utilização: tarifa paga pelo usuário** para acessar o sistema de transporte, de acordo com a sua categorização dentro da política tarifária vigente;
- **Tarifa de Remuneração: É a tarifa recebida pelos operadores privados** pela prestação dos serviços na forma, quantidade e qualidade definida pelo Poder Concedente nos diversos instrumentos contratuais e na norma legal que circunscreve o setor, podendo haver **diversas fontes pagadoras**, dentre as quais a **tarifa paga pelo usuário**, **subvenções operacionais** ou **contraprestação pecuniária**, em um modelo de **Parceria Público Privada**.” (sem grifos e destaques no original)

Traz o referido Plano, em seu Tópico 6, que trata da **Determinação do Valor de Remuneração por Passageiro Equivalente**, previsão que impacta radicalmente na análise do Edital no que se relaciona às obrigações financeiras dos integrantes do CTM e dos Municípios que o integram (p. 44):

“Para a alternativa de **2 lotes** operacionais no cenário operacional 4, os valores da TR que tornam o **sistema equilibrado** são:

- Lote 1: TR = **R\$ 8,437**
- Lote 2: TR = **R\$ 7,917”** (sem grifos e destaques no original)

E mais adiante, esclarece o referido Anexo (p. 57):



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

“A partir do cálculo do valor de Tarifa de Remuneração que equilibra cada um dos Lotes de Concessão no cenário operacional proposto é possível apresentar uma análise financeira da situação proposta. As observações mais relevantes são:

- Os valores de subvenção operacional a serem arcados anualmente pelo Poder Concedente deverão situar-se em torno de R\$126,05 milhões ao ano.
- Este subsídio representa aproximadamente 38,8% da remuneração total do sistema, e decorre da fixação da tarifa de uso em R\$ 5,00 por passageiro pagante. (p. 57 do Anexo II)” (sem grifos e destaques no original)

Será em torno dos efeitos dessa previsão de desembolso dos entes que integram o Consórcio (CTM) que o presente tópico se desenvolverá.

Como **regra geral**, as concessões de serviço público não implicam em desembolso ou pagamento de valores do poder concedente aos prestadores do serviço público delegado. **A tarifa ou o preço público remuneram o concessionário do serviço público.**

Na modalidade discricionariamente escolhida pelos entes que integram o Consórcio, em que há uma subvenção operacional no sentido de complementar os valores pagos pelos usuários, estimada pelo próprio ente licitante em R\$126,05 milhões ao ano, correspondendo a 38,8% da remuneração total do sistema, há um conjunto de imposições de natureza de direito financeiro, de regras de responsabilidade fiscal e mesmo de direito administrativo que determinam o reconhecimento da ILEGALIDADE do certame nos moldes em que foram propostos e a necessidade de SUSPENSÃO IMEDIATA DE SEU PROCESSAMENTO.

O risco que se corre, como adiante se demonstrará, é de se **SUBSTITUIR** uma **ILEGALIDADE** que se arrastou **POR 25 ANOS** – tempo em que o Município de Aracaju se omitiu no dever de licitar – por outra



ILEGALIDADE que se arrastará por **OUTROS 25 ANOS** – tempo estimado de vigência da concessão! E o pior: impondo aos **usuários e aos contribuintes, em conjunto**, segundo valor **orçado** pelo poder concedente, o pagamento de um serviço que **custará** praticamente o **DOBRO** do que **atualmente** custa, e com **qualidade semelhante!**

I.1 - DAS NORMAS DO PROCESSO LICITATÓRIO QUE VIOLAM AS IMPOSIÇÕES DE DIREITO FINANCEIRO, DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DE DIREITO ADMINISTRATIVO. HIPÓTESE DE NULIDADE ABSOLUTA. VÍCIO DE OBJETO.

No **Termo de Referência**, que é parte integral do **Processo de Concorrência Pública nº 001/2024** analisado em sede de **cumprimento de sentença**, há as seguintes previsões:

“Artigo 14.5 Os recursos orçamentários destinados ao pagamento de subsídios à concessionária deverão ser provenientes de dotações específicas no orçamento do CTM, identificadas sob códigos a serem definidos. Esta alocação financeira é essencial para cobrir os subsídios devidos à concessionária, conforme estipulado no contrato de concessão, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro do projeto e a continuidade da prestação de serviços.

Artigo 14.6. Para a efetivação e o pagamento dos subsídios, é mandatário que as obrigações financeiras sejam incluídas e aprovadas nas leis orçamentárias do CTM, abrangendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Este processo deve ser concluído dentro de um PRAZO MÁXIMO DE 90 DIAS APÓS a ASSINATURA DO CONTRATO de concessão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

Artigo 14.7 A autorização para o início dos serviços pela concessionária está diretamente condicionada à conformidade com as exigências orçamentárias mencionadas. Somente após a garantia da inclusão e aprovação das dotações orçamentárias pertinentes, assegurando os recursos necessários para o pagamento dos subsídios, a ordem de início dos serviços poderá ser emitida. Esta condição prévia assegura a viabilidade financeira da concessão e reafirma o compromisso do CTM com a sustentabilidade e a eficácia da prestação do serviço de transporte coletivo.” (sem grifos e destaques no original)

Na Minuta do Contrato de Concessão, que também integra o conjunto normativo do Processo de Licitação, há a seguinte previsão na **Cláusula 10.1, "ii"**:

“A inclusão das obrigações atinentes aos pagamentos dos subsídios nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) ocorrerá no prazo máximo de 90 dias APÓS A ASSINATURA DO CONTRATO.” (sem grifos e destaques no original)

No Anexo V, que trata dos **Mecanismos de Pagamento da Remuneração**, que também integra o conjunto normativo do Procedimento em análise, há a seguinte previsão:

“Artigo 1.4: O pagamento do SUBSÍDIO, quando necessário for, será realizado pelo CTM, através do mecanismo de pagamento instituído nos termos do ANEXO XI, para o adimplemento das obrigações contraídas, mediante a TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS provenientes do Fundo de Participação dos Municípios.” (sem grifos e destaques no original)

As regras estabelecidas acima, especificamente ao prever **a inclusão em leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) dos entes que integram o Consórcio** – Estado de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

Sergipe e Municípios de Aracaju, de Barra dos Coqueiros, de Nossa Senhora do Socorro e de São Cristóvão - **NO PRAZO MÁXIMO DE 90 DIAS, APÓS A ASSINATURA DO CONTRATO de concessão, que prevê um desembolso anual de R\$126.500.000,00 (cento e vinte e seis milhões e quinhentos mil reais), por 20 anos prorrogável por mais 5 anos, numa estimativa de R\$3.162.500.000,00 (três bilhões, cento e sessenta e dois milhões e quinhentos mil reais) apenas considerando os subsídios, violam a um só tempo um conjunto de regras e de princípios de direito que buscam proteger os cofres públicos – em última instância, proteger a sociedade e seus cidadãos dos administradores de ocasião, especialmente dos que estão em final de mandato.**

Já antecipando as conclusões que se chegará acerca deste **Tópico I, a inclusão em leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) dos entes que integram o Consórcio - Estado de Sergipe e Municípios de Aracaju, de Barra dos Coqueiros, de Nossa Senhora do Socorro e de São Cristóvão - dos valores previstos para desembolso por cada um dos entes, em rateio, é exigência PRÉVIA À ABERTURA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO, especificamente em razão da modelagem do contrato escolhida pelo Município de Aracaju e pelo Consórcio que integra. Qualquer previsão contrária é nula e macula o Processo de Concorrência em sua integralidade!**

I.2 – IMPOSIÇÕES LEGAIS DE PREVISÃO DE DESPESAS EM LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANTES DA ABERTURA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO - HIPÓTESE DE NULIDADE ABSOLUTA. VÍCIO DE OBJETO.

Os Consórcios Administrativos, a exemplo do CTM, **não se isentam**, por sua natureza jurídica, de cumprir todas as obrigações estabelecidas aos demais entes da Administração Pública, considerando, especialmente, o **regime jurídico de direito público** que lhe é imposto. **Não é uma sociedade de economia mista, tampouco exerce atividade econômica.**

O CTM é entidade de direito público que estruturará a prestação de um serviço público concedido, gerenciando, através de contrato de rateio, o recebimento de verbas públicas dos entes consorciados e o repasse destas às



empresas privadas concessionárias do serviço de transporte público da região metropolitana de Aracaju. A pessoa jurídica “consórcio” não é um escudo para impedir a aplicação do regime jurídico de direito público!

A primeira imposição legal de previsão de despesas em leis orçamentárias antes da abertura do processo de licitação se encontra na própria Lei dos Consórcios Públicos - Lei nº 11.107/2005 - **lei de âmbito nacional**, que regula a constituição, a organização e o funcionamento destes. Estabelece a referida lei:

“Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – **de direito público**, no caso de **constituir associação pública**, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

§ 1º **O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.**

§ 2º **O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, OBSERVARÁ AS NORMAS DE DIREITO PÚBLICO NO QUE CONCERNE À REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO, à celebração de contratos, À PRESTAÇÃO DE CONTAS e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.**

Art. 9º **A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.**

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à **fiscalização contábil, operacional e patrimonial** pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à **legalidade**,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

legitimidade e ECONOMICIDADE das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.” **(sem grifos e destaques no original)**

As previsões legais acima tornam claro que ao Consórcio se aplica, na integralidade, o **regime de direito financeiro e o regime de exigências relativas a licitações dos entes de direito público que integram a Administração Pública indireta. Não há qualquer excepcionalidade em tal seara.**

Aplicável a todos os entes da Administração Pública, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece no Capítulo IV, Seção I, que trata da **geração da despesa**, as regras abaixo transcritas:

“Art. 15. Serão consideradas NÃO AUTORIZADAS, IRREGULARES E LESIVAS ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A **criação, expansão** ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa será acompanhado** de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - **adequada** com a **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, a**



despesa objeto de DOTAÇÃO ESPECÍFICA E SUFICIENTE, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que **SOMADAS TODAS AS DESPESAS DA MESMA ESPÉCIE**, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **NÃO SEJAM ULTRAPASSADOS OS LIMITES ESTABELECIDOS PARA O EXERCÍCIO**;

II - compatível com o **PLANO PLURIANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e **não infrinja qualquer de suas disposições**. [...]

§ 4º As normas do *caput* constituem **CONDIÇÃO PRÉVIA** para:

I - empenho e **LICITAÇÃO** de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;" (sem grifos e destaques no original)

A seguinte regra pode ser extraída do conjunto normativo acima transcrito: os entes que integram o CTM (Estado de Sergipe e Municípios de Aracaju, de Barra dos Coqueiros, de Nossa Senhora do Socorro e de São Cristóvão) deverão **possuir, antes da abertura da licitação, dotação específica e suficiente**, prevista em Lei Orçamentária Anual (LOA), para o cumprimento da despesa que deverá ser suportada no exercício seguinte, nos termos de contrato de rateio a ser firmado pelos entes consorciados. Tais despesas deverão ser **compatíveis** com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente.

Tais previsões, estabelecidas em normas de natureza de direito financeiro, repetem-se na nova **Lei de Licitação, Lei n.º 14.133/2021**, que com **mais contundência do que na redação anterior, ratificou e endureceu o comando legal** que já era veiculado na lei de licitação revogada:



“Art. 18. A FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO LICITATÓRIO é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e COM AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação[...]

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...]

VIII - o CRÉDITO pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; [...]

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. [...]

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a INDICAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de NULIDADE DO ATO e de RESPONSABILIZAÇÃO DE QUEM LHE TIVER DADO CAUSA. (sem grifos e destaques no original)

Há, nas regras elencadas no subtópico anterior (I.1), como se demonstrou com o cotejo das imposições legais de direito financeiro e de direito administrativo delineadas neste subtópico (I.2), vício de objeto – conteúdo de previsões editalícias vedadas ou contrárias à lei de regência - que implica na necessidade de



DECRETAÇÃO DA NULIDADE ABSOLUTA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO especificamente em razão das disposições estabelecidas nos tópicos 14.5, 14.6, 14.7 do Termo de Referência e da Cláusula 10.1, "ii" da Minuta do Contrato de Concessão, com a necessidade de CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DE SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCEDIMENTO EM CURSO – o que desde já requer.

I.3 VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA – LRF, ART. 42. – HIPÓTESE DE NULIDADE ABSOLUTA. VÍCIO DE OBJETO. CONVALIDAÇÃO IMPOSSÍVEL.

Aplicável a todos os entes da Administração Pública, na **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/2000) há uma previsão que mostra a preocupação do legislador com a assunção de despesas por **titular de Poder em final de mandato**, com a **criação de despesas no apagar das luzes**:

“Art. 42. É **VEDADO** ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos **DOIS QUADRIMESTRES DO SEU MANDATO**, **contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele**, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte **sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.**” (sem grifos e destaques no original)

O texto legal busca garantir a **continuidade da gestão pública** sem comprometer as finanças do ente público após a mudança de seus administradores. A referência a **"dois quadrimestres"** significa os últimos **oito meses do mandato do titular de um Poder ou de um órgão público**. Na situação específica dos autos, em que os **prefeitos** dos entes consorciados **terão seus mandatos encerrados em 31 de dezembro de 2024, os últimos dois quadrimestres iniciaram-se em 1º de maio de 2024 e estendem-se até o término do mandato.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

A disposição legal é **TAXATIVA** e se refere precisamente ao **OBJETO** da hipótese dos autos: **é vedado aos titulares de Poder, especificamente aos Prefeitos municipais que integram o CTM, contrair obrigações de despesa que não serão cumpridas integralmente dentro do mandato em curso, mas que, ao contrário, possuem parcelas que deverão ser pagas nos próximos 25 exercícios fiscais (20 + 5), sendo certo não haver suficiente disponibilidade de caixa para cobrir tais despesas, avaliadas em R\$3.162.500.000,00 (três bilhões, cento e sessenta e dois milhões e quinhentos mil reais).**

Essa restrição é estabelecida para evitar a prática de "restos a pagar" sem a devida cobertura financeira, **o que compromete a gestão do sucessor e prejudica a saúde fiscal do município ou entidade governamental.** Em termos práticos, isso significa que os prefeitos municipais não podem iniciar projetos ou contratar serviços que se **estendam além de seu mandato sem garantir que haverá recursos em caixa para arcar com essas despesas no futuro, evitando a transferência de encargos financeiros sem o devido planejamento e provisionamento.**

Ressalte-se que, nos termos do Lei de Responsabilidade Fiscal, as infrações a tal dispositivo podem configurar tanto **crimes comuns** e quanto de **responsabilidade:**

Art. 73. **As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar** serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (**Código Penal**); a **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;** o **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967;** a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Art. 73-A. **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.** (sem grifos e destaques no original)

Em síntese, e por dever de clareza: **os prefeitos dos municípios que**



integram o CTM (Municípios de Aracaju, de Barra dos Coqueiros, de Nossa Senhora do Socorro e de São Cristóvão) não podem, desde 1ª de maio de 2024, contrair obrigações de despesa que não sejam cumpridas integralmente dentro do mandato em curso, podendo configurar tal conduta crime comum e crime de responsabilidade.

A violação a tal vedação legal configura insanável vício de objeto e implica na necessidade de decretação da NULIDADE ABSOLUTA do processo licitatório em escrutínio judicial, com a necessidade de CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DE SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCEDIMENTO EM CURSO – o que desde já requer.

II – PUBLICAÇÃO DE ATO DE JUSTIFICATIVA DA CONCESSÃO E DE AVISO DE LICITAÇÃO UNICAMENTE EM DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE ARACAJU - HIPÓTESE DE NULIDADE INSANÁVEL.

O Ato de Justificativa da Concessão e o Aviso de Publicação de Licitação da Concorrência Pública nº 001/2024 do Consórcio (CTM) foram publicados unicamente no Diário Oficial do Município de Aracaju. O primeiro, publicado em Diário Oficial do Município de Aracaju, na edição nº 5388, de 14 de junho de 2024, o segundo, no Diário Oficial do Município de Aracaju, em edição extraordinária, na edição nº 5392, de 20 de junho de 2024.¹

Ocorreu patente ilegalidade em ambas as publicações. A primeira delas violou o que determina a **Lei de Concessões** - Lei 8.987/1995 – nos seguintes 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.” (sem grifos e destaques no original)

¹ Ambos estão disponíveis em:

http://sga.aracaju.se.gov.br:5011/legislacao/faces/diario_form_pesq.jsp;jsessionid=3BECE59BCEAE53FC9CEC944FC4BB0F



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

O poder concedente é o **Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM)**, integrado, repita-se, pelo **Estado de Sergipe**, além dos **Municípios de Aracaju, de Barra dos Coqueiros, de Nossa Senhora do Socorro e de São Cristóvão**. A publicação do **Ato de Justificativa da Concessão**, exigido pelo art. 5º da Lei de Concessões, deveria ter ocorrido, no mínimo, no **Diário Oficial do Estado de Sergipe**, por ser o **ente de maior nível entre os consorciados**.

Esta é a regra aplicável, por analogia, estabelecida na **nova Lei de Licitações**:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do **ato convocatório e de seus anexos** no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, é **obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de CONSÓRCIO PÚBLICO, do ente de MAIOR NÍVEL ENTRE ELES, bem como em jornal diário de grande circulação.**

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em **sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação** ou, **no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles**, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.” **(sem grifos e destaques no original)**

A falta de publicação em Diário Oficial do ente de maior abrangência - **Diário Oficial do Estado de Sergipe** - é **causa de nulidade do certame**. O objetivo é proteger a competitividade do certame, limitando o acesso à informação apenas a **potenciais interessados de uma região restrita**. A não obediência a tais regra, tanto em relação ao



Ato de Justificativa da Concessão quanto ao **Aviso de Publicação de Licitação**, **configura nítida violação** dos princípios da **isonomia**, da **competitividade** e da **obtenção da proposta mais vantajosa**.

III – OBRIGAÇÃO PARA SER CUMPRIDA EXCLUSIVAMENTE AO ARBÍTRIO DO CONTRATADO – INSTALAÇÃO DE AR-CONDICIONADO EM ATÉ 10 ANOS SEM QUALQUER ESCALONAMENTO. NULIDADE DE CLÁUSULA E DO PROCEDIMENTO. PARCELA RELEVANTE DO CONTRATO.

Traz o referido **Plano de Negócio de Referência**, constante do **Anexo II** do Edital, a seguinte previsão a ser considerada na proposta e que deverá ser prevista em eventual futuro contrato (p.08):

“Inicialmente a frota contará com 9,1% dos veículos dotados de ar-condicionado, sendo prevista a substituição gradual até que 100% da frota conte com ar-condicionado ao final do 10º ano do Contrato de Concessão.” (sem grifos e destaques no original)

Não há no Anexo II (**Plano de Negócio de Referência**), tampouco no Anexo I.3 (**Especificações Técnicas dos Veículos da Frota**), a **necessária normatização** ou especificação de **cláusula contratual** de como esta **substituição gradual** se dará. O adimplemento desta obrigação – parcela relevante e onerosa na formação das propostas - se dará por puro **arbítrio** das concessionárias!

A obrigação de inclusão de ar-condicionado nos ônibus, segundo o **SETRANSP** – sindicato que representa o setor de transporte público coletivo em Aracaju - é **parcela relevante**, com sérios impactos na formação dos preços em razão do impacto nos custos:

“Para o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Aracaju (Setransp), é preciso considerar o quanto a disposição de ar-condicionado nos ônibus oneraria



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

a tarifa de ônibus para o cidadão. Tendo em vista que, nas cidades, como Aracaju, onde a tarifa de ônibus é custeada 100% pelo passageiro, qualquer alteração na composição da frota significa uma modificação no custo para o povo. **Dispondo ar-condicionado nos ônibus é maior custo no preço do veículo, maior custo de manutenção do mesmo e maior consumo de combustível.**² (sem grifos e destaques no original)

Esta parcela relevante, **integrante do futuro contrato**, não pode ter a sua **implementação condicionada à boa-vontade do concessionário, em até 10 anos(!)**, uma vez que, inclusive, foi considerada na formação da **Tarifa de Remuneração**.

No caso dos contratos administrativos, como os de concessão de transporte público, a **aplicação subsidiária do Código Civil** é essencial para garantir que as cláusulas não contrariem a **boa-fé**, a **função social do contrato**, a **segurança jurídica** e a **previsibilidade financeira**. A previsão constante do **Edital, futura cláusula contratual**, que permite a **implementação de obrigações** exclusivamente **ao arbítrio de uma das partes** viola simultaneamente os artigos **122, 421 e 422 do Código Civil**, comprometendo a integridade e a execução justa do contrato.

Em conforme com o que estabelece o artigo 122 do Código Civil:

"Art. 122. São lícitas, em geral, todas as condições não contrárias à lei, à ordem pública ou aos bons costumes; **entre outras, invalidam os negócios jurídicos que sujeitarem a eficácia do negócio jurídico a evento dependente de mera vontade de uma das partes.**" (sem grifos e destaques no original)

A regra editalícia em questão, a ser reprisada em contrato, estabelece apenas dois marcos temporais: a inclusão de **9,1% da frota no início da execução do contrato** e a inclusão de **100% da frota ao completar 10 anos de execução do contrato**. Não há qualquer **escalonamento** ou **obrigação anual intermediária**, permitindo ao contratado

² Disponível em: <https://setransp-aju.com.br/2017/12/01/nota-sobre-ar-condicionado-em-onibus/>, com acesso em 20/07/2024.



decidir unilateralmente, ao seu exclusivo arbítrio, quando e como cumprir essa obrigação dentro do intervalo de 10 anos!

A cláusula que permite ao contratado decidir livremente sobre a inclusão dos ônibus com ar-condicionado dentro do prazo de 10 anos, com apenas dois marcos temporais, viola, de igual modo, ao menos, outro princípio específico de disciplina contratual – o da boa-fé (art. 422 do Código Civil). A ausência de um cronograma claro e detalhado prejudica a lealdade e a transparência necessárias entre as partes, comprometendo a confiança mútua e a previsibilidade do cumprimento das obrigações.

Dada à essencialidade da obrigação de se prever como se dará a inclusão gradativa de ar-condicionado na frota ao longo dos 10 anos de execução do futuro contrato, e seu grande impacto na formação da tarifa e na margem de lucro das empresas concessionárias, entende o Ministério Público que tal ausência implica no reconhecimento de NULIDADE ABSOLUTA do processo licitatório, com a necessidade de SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCEDIMENTO EM CURSO – o que desde já requer.

IV – INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO – PREVISÃO DE INÍCIO DE OPERAÇÃO DA FROTA COM 9,1% DE VEÍCULOS COM AR-CONDICIONADO. HIPÓTESE DE NULIDADE INSANÁVEL. REQUERIMENTOS E DILIGÊNCIAS.

Causa estranheza e perplexidade a previsão constante do Plano de Negócio de Referência, Anexo II do Edital publicado, a ser considerada na proposta e que deverá ser prevista em eventual futuro contrato, nos seguintes termos: (p.08)

“Inicialmente a frota contará com 9,1% dos veículos dotados de ar-condicionado, sendo prevista a substituição gradual até que 100% da frota conte com ar-condicionado ao final do 10º ano do Contrato de Concessão.” (sem grifos e destaques no original)



Não se estabelece como padrão de exigência 10%, 12,5%, 15% ou 20%, mas sim 9,1%! É claro que tal previsão merece uma atenção especial, e a necessária investigação, com os requerimentos pertinentes ao final desta manifestação. Há sérios indícios de DIRECIONAMENTO que não podem ser desconsiderados.

Nesta linha de raciocínio, em documento entregue ao Ministério Público em 27 de março de 2024 (documentos em anexo juntados nesta assentada), com ampla cobertura da imprensa sergipana,³ a menos de 90 dias da abertura do processo de licitação, o Anexo II, diferentemente, estabelecia que:

“A quilometragem indicada é subdividida entre os veículos com e sem ar-condicionado. Inicialmente a frota contará com 12,5% dos veículos dotados de ar-condicionado, sendo prevista a substituição gradual até que 100% da frota conte com ar-condicionado no 8º ano do Contrato de Concessão” (sem grifos e destaques no original)

Da narrativa acima, há, a um só tempo, duas práticas – ou sinais - que podem indicar a presença de direcionamento e que não podem ser ignoradas em sede de cumprimento de sentença – de verificação da legalidade do procedimento!

A primeira delas, descrição técnica do serviço a ser prestado pelo vencedor do certame de maneira injustificadamente especificada, dando a aparência que foi elaborada para favorecer um prestador/concorrente específico. Esta prática deve ser esclarecida.

A segunda delas, alterações no Edital definitivamente publicado, diferindo de todos os estudos técnicos e propostas elaboradas até então, que dão a aparência de que foi alterado para favorecer um prestador/concorrente específico. Este sinal também deve ser esclarecido.

A consequência imediata da situação exposta neste tópico, que deverá ser necessariamente esclarecida e investigada, é a necessidade de

³ Disponível em: <https://www.nenoticias.com.br/edvaldo-entrega-ao-mp-se/>.



CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DE SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCEDIMENTO EM CURSO – o que desde já requer - sem prejuízo de investigação futura por eventual ato de improbidade administrativa ou de conduta criminosos dos envolvidos.

V – INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO – PREVISÃO DE INÍCIO DE OPERAÇÃO DA FROTA COM IDADE MÉDIA DE 4,5 ANOS DE USO. HIPÓTESE DE NULIDADE INSANÁVEL. REQUERIMENTOS E DILIGÊNCIAS.

Também causa estranheza a previsão constante do **Anexo I.3 - Especificações Técnicas dos Veículos da Frota** do Edital **publicado**, a ser considerada na **proposta** e que deverá ser prevista em **eventual futuro contrato**, nos seguintes termos: (p.08)

“5. Idade da Frota

A frota deverá atender às seguintes idades:

- Idade Média: 4,5 (quatro vírgula cinco) anos;
- Idade Máxima: 9 (nove) anos.” (sem grifos e destaques no original)

Seguindo a mesma lógica do tópico anterior, observa-se que o Poder Concedente não estabeleceu como padrão de exigência 3 anos de idade média da frota, ou 4 ou 5 anos, mas sim 4,5 anos!

Tal especificidade **pode indicar** a presença de **direcionamento**, que não pode ser ignorada em sede de **cumprimento de sentença** – de **verificação da legalidade do procedimento**.

A descrição técnica do serviço a ser prestado pelo **vencedor do certame** de **maneira injustificada e excessivamente especificada**, dando a **aparência** que foi **elaborada** para **favorecer um prestador/concorrente específico**, ou **eventual empresa já integrante do atual Sistema de Transporte**, deve **necessariamente ser investigada** – com requerimentos pertinentes ao final desta manifestação.



Há sérios indícios de DIRECIONAMENTO que não podem ser desconsiderados.

A consequência imediata da situação exposta neste tópico, que deverá ser necessariamente investigada, é a necessidade de SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCEDIMENTO EM CURSO – o que desde já requer - até que as nulidades identificadas sejam corrigidas, sem prejuízo da investigação por eventual ato de improbidade administrativa ou de eventual conduta criminoso dos envolvidos, em sendo o caso.

VI – FUNDADOS INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO – VALORES ATUAIS DE FUNCIONAMENTO DO SISTEMA. DESCOMPASSO ENTRE VALORES DO ESTUDO TÉCNICO APRESENTADO AO MPSE E VALORES CONSTANTES NO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO ABERTO 60 DIAS DEPOIS. HIPÓTESE DE NULIDADE INSANÁVEL. REQUERIMENTOS E DILIGÊNCIAS.

Para além da imposição do dever constitucional de licitar, o que motivou o Ministério Público de Sergipe a ajuizar a Ação Civil Pública que se encontra em fase de cumprimento de sentença foi a opacidade de toda a operação e funcionamento do sistema de transporte público coletivo em Aracaju, situação que perdurou por mais de 25 anos – considerando como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No cumprimento da decisão vitoriosa do Ministério Público de Sergipe e de toda a sociedade aracajuana – estendida voluntariamente para a região metropolitana de Aracaju – o resultado da procedência da ação não pode significar, na prática, uma piora das condições para usuários e para contribuintes, sob pena de se ver instalado um paradoxo.

Se a licitação imposta por decisão judicial deve legalizar e estruturar o funcionamento do transporte público, mas resulta na necessidade de dobrar a tarifa de remuneração sem qualquer ganho significativo em qualidade do serviço, então a



solução proposta se torna parte do próprio problema que visa resolver!

É designadamente contra o resultado **indesejado** que o **Processo de Concorrência Pública nº 001/2024 parece conduzir** que se **insurge** o Ministério Público em sede de cumprimento de sentença!

Conforme já trazido linhas acima, o **Anexo II do Edital publicado**, que veicula o **Plano de Negócios de Referência**, em seu Tópico 6, que trata da **Determinação do Valor de Remuneração por Passageiro Equivalente**, estabelece: (p. 43)

“Para a alternativa de **2 lotes** operacionais no cenário operacional 4, os valores da **TR** que tornam o **sistema equilibrado** são:

- Lote 1: TR = R\$ 8,437
- Lote 2: TR = R\$ 7,917” (sem grifos e destaques no original)

E mais adiante, o mesmo Anexo torna claro o impacto financeiro da **Tarifa de Remuneração aos cofres públicos dos entes do Consórcio**:

“A partir do cálculo do valor de **Tarifa de Remuneração** que equilibra cada um dos Lotes de Concessão no cenário operacional proposto é possível apresentar uma **análise financeira** da situação proposta. As observações mais relevantes são:

- Os valores de **subvenção operacional** a serem arcados **anualmente pelo Poder Concedente deverão** situar-se em torno de **R\$126,05 milhões ao ano**.
- Este subsídio representa aproximadamente **38,8%** da remuneração total do sistema, e decorre da **fixação da tarifa de uso em R\$ 5,00 por passageiro pagante**. (p. 57 do Anexo II)” (sem grifos e destaques no original)



Causou espécie a este Órgão Ministerial, ao analisar a íntegra do Edital e de seus Anexos, identificar que documentos entregues ao Ministério Público em 27 de março de 2024 (documentos em anexo juntados nesta assentada), com ampla cobertura da imprensa sergipana,⁴ a menos de 90 dias da abertura do processo de licitação, especialmente o Anexo II, no mesmo Tópico e na mesma página (p. 44), diferentemente, estabeleciam que:

“Para a alternativa de **2 lotes** operacionais no cenário operacional 4, os valores da TR que tornam o **sistema equilibrado** são:

- Lote 1: TR = **R\$ 6,322**
- Lote 2: TR = **R\$ 6,193**” (sem grifos e destaques no original)

E mais adiante, no mesmo Anexo dos documentos entregues ao Ministério Público, tem-se o seguinte cálculo:

“A partir do cálculo do valor de **Tarifa de Remuneração** que equilibra cada um dos Lotes de Concessão no cenário operacional proposto é possível apresentar uma **análise financeira** da situação proposta. As observações mais relevantes são:

- Os valores de **subvenção operacional** a serem arcados **anualmente** pelo Poder Concedente **deverão** situar-se em torno de **R\$76,04 milhões ao ano**.
- Este subsídio representa aproximadamente **20%** da remuneração total do sistema, e decorre da **fixação da tarifa de uso em R\$ 5,00 por passageiro pagante**. (p. 57 do Anexo II)” (sem grifos e destaques no original)

O descalabro dos valores de **orçamento** constantes na **versão final do Edital**

⁴ Disponível em: <https://www.nenoticias.com.br/edvaldo-entrega-ao-mp-se/>.



publicado - R\$8,43 para Lote 1 e R\$7,91 para Lote 2, em valor médio, considerados os dois lotes, de R\$8,17 – torna-se mais evidente com a percepção de funcionamento do sistema com a tarifa fixada atualmente em R\$4,50 (quatro reais e cinquenta centavos) sem a segregação entre tarifa de uso e tarifa de remuneração.

Ilustrando a assertiva acima, toma-se a narrativa da Viação Atalaia, uma das três empresas que prestam na atualidade serviço de transporte coletivo urbano na Região Metropolitana de Aracaju, ao anunciar a renovação parcial de sua frota com 30 novos ônibus, conforme noticiado no Diário do Transporte em 22 de abril de 2024, o fez com o seguinte teor:

A Viação Atalaia está de frota nova na capital Sergipana. A empresa acaba de investir em trinta novos Volksbus 17.230 para garantir ainda mais conforto e segurança a seus passageiros. Na renovação do transporte público coletivo de Aracaju, a viação mantém sua fidelidade à VW Caminhões e Ônibus e soma 100 veículos adquiridos nos últimos anos, número que equivale a 60% de sua frota.

A decisão do investimento é baseada no bom desempenho demonstrado e representa o desejo da empresa de seguir investindo em veículos modernos e cheios de tecnologia."

A Atalaia tem se empenhado bastante na renovação da frota na cidade de Aracaju e a entrega desses novos carros sinalizam nossos esforços em garantir a qualidade do serviço prestado", compartilha Alberto Almeida, proprietário da Viação Atalaia." Guilherme Strabelli, para o Diário do Transporte.⁵

A combinação dos fatores a seguir discriminados – valor atual da tarifa

⁵ Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2024/04/22/viacao-atalaia-renova-sua-frota-com-30-novos-onibus-volksbus-17-230/> com acesso em 21/07/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

cobrada do usuário (R\$4,50), e discrepância entre valor da tarifa de remuneração prevista originalmente em documentos apresentados ao Ministério Público de Sergipe (R\$ 6,322 para Lote 1 e R\$ 6,193 para Lote 2) e valores postos como de tarifa de remuneração (R\$ 8,437 para Lote 1 e R\$ R\$ 7,917 para Lote 2) na versão final do edital publicado – impõe a necessidade de uma análise cautelosa do que se está sendo feito do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024!

A prevalecer o que pretendem os que presidem o atual processo de concorrência, na prática, a tarifa de remuneração do serviço sofrerá um aumento de até 87,49% - de R\$4,50 para R\$8,43. Cinquenta centavos serão custeados pelo usuário do serviço e três reais e quarenta e três centavos serão custeados pelos contribuintes dos municípios integrantes do Consórcio – e não custa lembrar, que o usuário também é contribuinte!

Além das ilegalidades apontadas em cada um dos tópicos desta peça processual – violações de regras de direito financeiro, de responsabilidade fiscal, de direito administrativo e fundados indícios de direcionamento – há claros indícios de superfaturamento, como se demonstrará.

O Ministério Público tomou o cuidado de fazer uma análise comparativa entre os documentos originalmente entregues ao Órgão, e que foram objeto de escrutínio público, e os documentos integrantes do Processo de Concorrência efetivamente lançado.

Em razão do grande descompasso entre os valores, tomou o Ministério Público como primeira cautela, buscar a data-base utilizada como referência para a formação de custos. No Plano de Negócios de Referência (ANEXO II), em ambos os documentos – original, entregue ao MPSE e novo, presente no Edital – a data-base da estrutura de custos é janeiro de 2024, possuindo, inclusive idêntica redação em idêntico tópico – **3.1, p. 09**:

A data base utilizada como referência para a parametrização da integralidade dos custos e das receitas do processo de análise financeira do sistema que ora se encontra em preparação para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

licitação é janeiro de 2024. A planilha tarifária que embasou o cálculo tarifário vigente data de abril de 2022. Uma vez que determinados parâmetros de custos utilizados na modelagem financeira da licitação do sistema de transporte urbano coletivo de passageiros provêm de referida Planilha de Custos, foi opção atualizar os parâmetros de produtividade e preços relevantes de abril de 2022 para janeiro de 2024, utilizando para tanto os indexadores mais apropriados para este fim. (sem grifo no original)

Sendo idêntica a data-base de formação de custos, o Ministério Público passou a analisar todos os documentos integrantes do Edital para localizar eventual diferença em estudos técnicos ou padrão de qualidade da frota que determinaram a elaboração da proposta original e da versão efetivamente publicada.

Dentre os documentos do Processo de Licitação, três deles possuem grande impacto na formação da Tarifa de Remuneração – o Plano de Negócios de Referência (ANEXO II), o Termo de Referência (ANEXO I.1) e Especificações Técnicas dos Veículos da Frota (ANEXO I.3).

Este Órgão fez uma detida análise buscando identificar nos estudos técnicos preparados pelo próprio Poder Concedente e por consultoria contratada para tanto (ANTP), causas que pudessem justificar as severas alterações entre valores orçados nos documentos originalmente entregues ao Ministério Público e em seus equivalentes no Processo de Concorrência em curso.

As seguintes variáveis foram analisadas, sem que NADA de diferente pudesse justificar as SEVERAS VARIAÇÕES nos valores trazidos no orçamento final publicado: Modelo de Remuneração; Receitas Acessórias; Investimentos e Custos Operacionais; IQS (Índice de Qualidade dos Serviços); Custos Administrativos; Custos com Pessoal Operacional; Eletromobilidade; Compartilhamento de Risco de Demanda e Especificações dos Veículos da Frota. **Todas essas variáveis são previstas, nos documentos acima referidos, de maneira idêntica ou semelhante, sem qualquer impacto na formação dos custos!**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

Para ser mais preciso, a única variação relevante encontrada, mas que que implica em redução de custo, é previsão de 9,1% dos veículos dotados de ar-condicionado (face a 12,5% no documento original entregue ao MPSE), e a substituição gradual até o 10º ano do Contrato de Concessão (face 8º ano no documento original entregue ao MPSE). (Plano de Negócio de Referência, Anexo II, p. 08, já explorado no Tópico IV desta peça)

De tudo o que foi analisado, o Ministério Público buscou a partir de um conjunto de variáveis, compreender com clareza ONDE se deu, e de que maneira se alterou o estudo elaborado pela consultoria contratada pelo próprio Consórcio, a ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), de modo a gerar um impacto tão relevante – e prejudicial aos cofres públicos, aos usuários e a todos os contribuintes dos municípios que integram o CTM!

A partir dessa análise comparativa de documentos, pode-se identificar a ALTERAÇÃO ESPECÍFICA que gerou o estouro do valor orçado pelo poder concedente, ALTERAÇÃO REALIZADA em DESCONFORMIDADE COM OS ESTUDOS TÉCNICOS que embasaram o próprio Edital e em completa DESCONFORMIDADE COM A REALIDADE. Pode-se observar, de igual modo, a REPERCUSSÃO desta alteração em um conjunto de ÍNDICES E PREÇOS, como destacados em TABELA elaborada para tanto.

Em inevitável analogia ao mundo do futebol, aos 45 minutos do segundo tempo, após ampla divulgação da versão original do Edital, com uma canetada apenas – e deve-se oportunamente apurar de quem, com lastro em que, e no interesse de quem - o Município de Aracaju ALTEROU, em descompasso com estudos que ele mesmo elaborou e apresentou a diversos órgãos públicos, o dado mais relevante na equação de formação de orçamento – o PCATR.

O PCATR anual (passageiros pagantes, gratuidades e outras categorias), que se refere ao número total de passageiros que se utilizam serviço de transporte público em um ano, foi, sem qualquer motivo aparente, diminuído no Lote 01 de 44.579.275 para 22.564.987, e no Lote 02, de 45.110.492 para 23.574.080, uma redução na previsão de inacreditáveis 49,38% e 47,74%, respectivamente!



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

Tal alteração, por óbvio, impactou diretamente dois índices relevantes na formação do orçamento: PEQ (Passageiros Equivalentes - Anual), um ajuste do número total de passageiros para refletir a receita tarifária efetiva, considerando diferentes tipos de tarifas e passageiros; e o IPK (Índice de Passageiros por Quilômetro), o mais importante deles na formação do orçamento, que reflete a média do número de passageiros transportados por quilômetro rodado.

No documento original, para o Lote 01, o PEQ era de **30.120.846**, tendo sido reduzido no Anexo publicado para **19.280.317**, uma diminuição de **35,99%**! O IPK, que inicialmente foi estabelecido em **1,567**, caiu para **1,118**, representando uma redução de **28,65%**. No documento original, o Lote 02 previa um PEQ de **30.359.821**, tendo sido reduzido no Anexo do Edital para **20.490.774**, uma diminuição de **35,99%**! O IPK, que inicialmente foi estabelecido em **1,564**, caiu para **1,135**, representando uma redução de **27,42%**.

O resultado dessa manobra – que gera a forte suspeita e nítidos indícios de SUPERFATURAMENTO - foi o acréscimo de **+97,05%** do percentual de subvenção a ser suportado pelos entes integrantes do Consórcio em relação aos estudos prévios, elaborados pela Consultoria ANTP, entregues ao Ministério Público de Sergipe como sendo o Edital. O subsídio que antes era **19,69%** da remuneração total do sistema, tornou-se **38,8%** da receita operacional; o que eram **R\$76,04 milhões** em subvenções/subsídios a serem cobertos pelo CTM, tornaram-se **R\$126,05 milhões** de receita operacional sem qualquer justificativa.

Nenhum fato novo, ou catastrófico, ocorreu nos 60 dias que antecederam a publicação do Edital – prazo entre a entrega da proposta original ao Ministério Público e a publicação do Edital definitivo – que pudesse justificar alteração de tamanho impacto!

Do mesmo modo, não é crível que a Consultora ANTP e todos os que participaram dos estudos técnicos ainda na fase interna, não possuíam o DADO MAIS RELEVANTE DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO - o número total de passageiros que se utilizam do serviço de transporte público da região metropolitana de Aracaju em um ano! Deste dado deriva toda a licitação!



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

O valor novo orçado da tarifa de remuneração para o Lote 1, R\$8,43, é 33,39% maior do que R\$6,32. O novo valor para o Lote 2, R\$7,91 é 27,79% maior do que R\$6,19. A prevalecer a vontade manifesta pelo poder concedente – pelo ente que a preside e pela comissão responsável - a licitação vai conceder um AUMENTO REAL E IMEDIATO DE 81,56% no VALOR que as EMPRESAS DE TRANSPORTE RECEBEM POR PASSAGEIRO, saindo dos atuais R\$4,50 de valor de passagem, para um valor médio, considerados os dois lotes, de R\$8,17!

Um AUMENTO IMEDIATO de 81,56% em um ano em que o IPCA foi de 4,23%, sem nenhuma melhora significativa na renovação da frota, na oferta de conforto aos usuários (ar-condicionado em até 10 anos!), ou em termos de tecnologia – sem eletromobilidade! O wi-fi de serviços de internet deverá ser custeado/trocado por propaganda da operadora do serviço. Por um serviço semelhante, com um custo semelhante, uma receita 81,56% maior.

O Ministério Público e o Poder Judiciário de Sergipe, chamados a intervir, não podem permitir que a sangria dos recursos públicos, delineada no Processo de Concorrência nº 01/2024, ocorra!

A tabela abaixo é representativa do que foi escrito acima, com todos os dados pertinentes.

CATEGORIA	ORIGINAL ANEXO II - Plano de Negócios de Referência	EDITAL ANEXO II – Plano de Negócios de Referência
Data base da Estrutura de Custos	Janeiro/2024	Janeiro/2024
Data da apresentação de documentos ao MP ou divulgação em Edital	27/03/2024	20/06/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

CATEGORIA	ORIGINAL ANEXO II - Plano de Negócios de Referência	EDITAL ANEXO II – Plano de Negócios de Referência
Tarifa de Remuneração (TR)	TR = R\$ 6,322 (Lote 1); TR = R\$ 6,193 (Lote 2) (p. 44) - Item 6	TR = R\$ 8,437 (Lote 1) (+33,45%) ; TR = R\$ 7,917 (Lote 2) (+27,83%) (p. 44) - Item 6
Subvenção Tarifária	Estimativa de subvenção operacional: R\$76,04 milhões (p. 57) - Item 7	Estimativa de subvenção operacional: R\$126 milhões (+65,68%) (p. 57) - Item 7
Percentual de Subvenção na Tarifa Remuneratória	Aproximadamente 20% (19,69%) (p. 57) - Item 7	38,8% (p. 57) - Item 7 (+97,05%)
Previsão de Passageiros Equivalentes <u>Lote 1</u>	PCATR 44.579.275 (anual) PEQ 30.120.846 (anual) IPK 1,567 (p. 59) Item 7	PCATR 22.564.987 (anual) (- 49,38%) PEQ 19.280.317 (anual) (- 35,99%) IPK 1,118 (- 28,65%) (p. 59) Item 7
Previsão de Passageiros Equivalentes <u>Lote 2</u>	PCATR 45.110.492 (anual) PEQ 30.359.821 (anual) IPK 1,564 (p. 59) Item 7	PCATR 23.574.080 (anual) (- 47,74%) PEQ 20.490.774 (anual) (- 32,50%) IPK 1,135 (- 27,42%) (p. 59) Item 7

A consequência imediata da situação exposta neste tópico, que deverá ser necessariamente esclarecida pelo Município de Aracaju/CTM, é a necessidade de **SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCEDIMENTO EM CURSO – o que desde já requer - até que as nulidades identificadas sejam corrigidas, sem prejuízo de futura investigação por eventual ato de improbidade administrativa ou de conduta criminosa dos envolvidos.**



VII – DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER. CUMPRIMENTO APARENTE. NECESSIDADE DE SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCESSO DE CONCORRÊNCIA 001/2024. PECULIARIDADES. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA.

Conforme amplamente descrito e fundamentado em cada um dos seis tópicos da presente manifestação, os documentos apresentados pelo Município de Aracaju, que integram o Processo de Concorrência Pública nº 001/2024, e que pretendem dar conta do cumprimento da obrigação de fazer imposta ao Município de Aracaju por este Juízo, apontam, em realidade, para a existência de vícios de forma, de objeto e de finalidade que maculam integral e indelevelmente o Processo de Concorrência.

Violam regras impositivas de Direito Financeiro, de Responsabilidade Fiscal e de Direito Administrativo, maculando deveres de transparência, de previsão orçamentária e de publicidade. Da análise dos dados técnicos do Processo de Concorrência Pública, o Ministério Público identificou fundados indícios de direcionamento e de superfaturamento. A nulidade absoluta e integral do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024 se impõe, e a suspensão liminar e imediata de seu processamento pelo Município de Aracaju, com data prevista para recebimento das propostas em 30 de julho de 2024, é medida necessária.

Este processo judicial, no estágio em que se encontra, tem uma peculiaridade. Muito embora o Município de Aracaju tenha, de fato – e com repercussão jurídica – desistido do recurso que interpôs contra a decisão deste Juízo, não há, ainda, qualquer provimento judicial em Segundo Grau – certidão de trânsito em julgado - que permita ao Ministério Público ajuizar ação de cumprimento de obrigação de fazer. Há, entretanto, decisão judicial válida e exigível, cuja eficácia para a produção de efeitos não foi suspensa por qualquer decisão em Segundo Grau.

Tal situação – inexistência de título judicial - não impede o Ministério Público de agir nestes autos perseguindo os interesses reconhecidos como legítimos na sentença judicial, uma vez que: a) a juntada dos documentos integrantes do Processo de Concorrência abriu a possibilidade de análise dos mesmos em sede de adimplemento voluntário da obrigação de fazer imposta na decisão judicial; b) o ato de juntada dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

documentos referidos implica em cumprimento voluntário da decisão judicial recorrida e configura ato incompatível com a intenção de recorrer, resultando na desistência tácita do recurso de apelação; e c) o Município de Aracaju através do processamento da licitação em curso (Processo de Concorrência Pública nº 001/2024), **com data prevista para recebimento das propostas já em 30 de julho de 2024**, avança em uma concorrência pública com vícios de forma, de objeto e de finalidade, e em conflito com o interesse público.

Deste modo, não resta outra opção ao Ministério Público de Sergipe, que não seja a de **REQUERER TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** para fins de **SUSPENSÃO IMEDIATA DO PROCESSO DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2024**, aclarando os fundamentos específicos da urgência a seguir.

O Código de Processo Civil expressamente prevê a possibilidade de concessão de tutela provisória nos seguintes termos:

“Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao **cumprimento provisório da sentença**, no que couber.

Art. 298. Na decisão que conceder, negar, modificar ou revogar a tutela provisória, o juiz motivará seu convencimento de modo claro e preciso.



Art. 299. A tutela provisória será requerida ao juízo da causa e, quando antecedente, ao juízo competente para conhecer do pedido principal.

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. [...]

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.” (original sem grifos ou destaques)

Como requisitos para a concessão da tutela de urgência, como disposto no artigo 300 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida quando **a) houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito; e b) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

Quanto à **probabilidade do direito**, esta ficou evidenciada no decorrer desta petição, com a apresentação de **previsões constantes do edital** e de **situações** que, isoladamente consideradas, **justificam per si a decretação da nulidade** do **Processo de Concorrência Pública nº 001/2024**. As disposições **editais** não respeitam regras de Direito Financeiro, de Responsabilidade Fiscal e de Direito Administrativo; a análise dos **dados técnicos** dão conta de **fundados indícios de direcionamento** e de **superfaturamento**.

Quanto ao **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**, a compreensão deste requisito **deriva da narrativa** trazida nas linhas acima, especificamente nos **Tópicos I a VI**. Há um conjunto de **vícios insanáveis de forma, de objeto e de finalidade**, além de fundadas suspeitas – **também insanáveis se confirmadas** – de **direcionamento** e de **superfaturamento**. Todos esses vícios, em um Processo de Licitação em curso, com **prazo para apresentação de propostas em 30 de junho de 2024**.

Se não houver a suspensão **liminar** e **imediata** do Processo de Concorrência, na fase em que se encontra, **no dia 30 de junho de 2024** haverá o anúncio dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

vencedores deste Certame viciado. Há o sério risco de surgirem direitos adquiridos de terceiros vitoriosos no Certame, com a abertura de um flanco com desdobramentos imprevisíveis – terceiros interessados ingressando neste processo, início de execução provisória dos serviços de transporte custando o dobro do valor atual, e alegações das mais variadas teses jurídicas, tais como princípio da confiança legítima ou teoria do fato consumado.

Sem a suspensão imediata, liminar, inaudita altera parte, do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024, todo o trabalho do Ministério Público e do Poder Judiciário será desperdiçado, e a sociedade da Grande Aracaju permanecerá sem um transporte público coletivo com a qualidade que merece e com um custo que não merece suportar!

O perigo da demora está presente no risco de se avançar em um procedimento licitatório ilegal, que pode resultar em contratos nulos, prejuízos financeiros ao erário público e comprometer a prestação de serviços essenciais à população. A continuidade do processo licitatório sem a devida correção das ilegalidades pode levar à contratação de empresas em condições irregulares, gerando danos irreparáveis ou de difícil reparação. A urgência na suspensão do processo é necessária para evitar que recursos públicos sejam indevidamente comprometidos em contratos possivelmente superfaturados ou direcionados.

Invoca-se, ainda, o comando mais relevante do Código de Processo Civil a fundamentar a suspensão imediata do **Processo de Concorrência Pública nº 001/2024**. É norma que exprime o prestígio que alcançou o Poder Judiciário brasileiro, a garantir exequibilidade e efetividade aos seus comandos:

“Artigo 139, IV. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...]

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

por objeto prestação pecuniária." (original sem grifos ou destaques)

Por se verificar a aplicabilidade das normas que tratam do cumprimento provisório da sentença, também autoriza o deferimento do pedido de suspensão liminar e imediata do **Processo de Concorrência Pública nº 001/2024** a seguinte disposição legal, veiculada no Código de Processo Civil:

“**Art. 536.** No cumprimento de sentença que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º O juiz poderá, para efetivar a tutela específica ou obter o resultado prático equivalente, determinar, entre outras medidas, a imposição de multa por tempo de atraso.”
(original sem grifos ou destaques)

A medida de suspensão liminar e imediata do **Processo de Concorrência** é necessária especialmente quando há, de fato e de direito, o descumprimento da decisão judicial – ou, para ser mais preciso, um cumprimento apenas aparente. Os vícios delineados - violação de regras de Direito Financeiro, de Responsabilidade Fiscal e de Direito Administrativo; e fundados indícios de direcionamento e de superfaturamento - são evidências claras de que a suspensão imediata é necessária para evitar o prosseguimento de um processo viciado.

A imposição de MULTA POR DIA DE DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL, em VALOR que compreenda este Juízo SUFICIENTE E NECESSÁRIO para ver sua decisão atendida, é MEDIDA ESSENCIAL PARA A EFETIVAÇÃO DO COMANDO QUE SE PRETENDE.



VIII – PEDIDOS E DILIGÊNCIAS.

Analisados os documentos do Processo de Concorrência Pública 01/2024 do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju, juntados no intuito de comprovar o cumprimento da obrigação judicial imposta aos requeridos, o Ministério Público de Sergipe identificou um conjunto de vícios de forma, de objeto e de finalidade, além de indícios veementes de direcionamento e de superfaturamento.

Em razão de tais fatos, e por tudo o que foi explorado nos tópicos desta petição, requer o **Ministério Público de Sergipe** o deferimento dos seguintes pedidos e diligências.

a) **LIMINARMENTE**, a concessão de tutela provisória de urgência para fins de suspender imediatamente o andamento do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024 conduzido pelo Município de Aracaju, determinando expressamente que nenhum ato administrativo poderá ser realizado no referido processo administrativo até ulterior deliberação judicial, vedando-se, em especial, a realização da sessão prevista para recebimento das propostas agendada para o dia 30 de junho de 2024, intimando-se com a urgência necessária a parte ré.

b) **LIMINARMENTE**, a imposição de multa diária para a remota hipótese de descumprimento da ordem judicial requerida acima, em valor que compreenda este Juízo ser suficiente e necessário para ver sua decisão atendida, sendo tal medida essencial para a efetivação do comando que se pretende.

c) A notificação do Município de Aracaju para que, no prazo legal, manifeste-se sobre o inteiro teor desta petição, especificamente sobre as nulidades e consequências apontadas quanto ao descumprimento da decisão judicial em vigor.

d) A decretação da **NULIDADE INTEGRAL** do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024 conduzido pelo Município de Aracaju com a ordem de que este promova todas as diligências necessárias à publicação de **NOVO Edital**, em prazo razoável, desta feita:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE
TERCEIRA CURADORIA DA FAZENDA PÚBLICA DE ARACAJU

d.1) Respeitando todas as limitações e regras de Direito Financeiro, de Responsabilidade Fiscal e de Direito Administrativo elencadas neste requerimento.

d.2) Corrigindo as situações identificadas neste requerimento como hipóteses geradoras de fundados indícios de direcionamento, com as devidas justificativas.

d.3) Corrigindo as situações identificadas neste requerimento como hipóteses geradoras de fundados indícios de superfaturamento, com as devidas justificativas.

e) Em atenção ao princípio da continuidade do serviço público, que se notifique o Município de Aracaju e a SMTT (Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Aracaju) para que mantenham o funcionamento do sistema de transporte nos moldes atuais, até que haja o cumprimento efetivo da obrigação imposta, entendendo-se por cumprimento efetivo a abertura de um processo de licitação isento das ilegalidades e dos vícios apontados na presente peça processual.

f) Por ora, considerando ser atribuição deste Órgão do Ministério Público buscar e promover a responsabilização por eventual ato de improbidade em processo judicial em que officie, em prestígio à presunção de inocência que também vigora no âmbito desta responsabilização, apenas após as informações necessárias, que deverão ser juntadas a estes autos, adotará as providências cabíveis, em sendo necessárias.

Nestes Termos,

Pede deferimento.

Aracaju, 23/07/2024.

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

Promotor de Justiça