



CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

**COMISSÃO ESPECIAL PARA TRATAR
DA REVISÃO DO CONTRATO DA
ESTAR PETRÓPOLIS (SINAL PARK)**

- RELATÓRIO -

JULHO/2021



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

COMISSÃO ESPECIAL

CONSTITUÍDA PELO ATO PRE-LEG 005/2021, DE 7 DE JANEIRO DE 2021, DE ACORDO COM O QUE ESTABELECE O INCISO II DO ARTIGO 37 DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS (RESOLUÇÃO Nº 125, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2012)

PRESIDENTE: VEREADOR OCTÁVIO SAMPAIO (PSL)

RELATOR: VEREADOR YURI MOURA (PSOL)

MEMBRO: VEREADOR JUNIOR CORUJA (PSD)



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ÍNDICE

1. FATO ANALISADO -----	04
2. PAPEL FISCALIZADOR DO PODER LEGISLATIVO -----	04
3. CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO -----	07
4. CONTEXTO -----	08
5. RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS RECEBIDOS -----	26
6. RESUMO DAS OITIVAS DOS DEPOENTES CONVIDADOS -----	28
7. VOTO DO RELATOR -----	40
7.1 DA PROVÁVEL IMPRUDÊNCIA NO ATO DE DESPACHO QUE AUTORIZOU A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL -----	43
7.2 DA NECESSIDADE DE ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO - -----	45
7.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO SEM LICITAÇÃO PARA RESTABELECEER O EQUILÍBRIO ECONÔMICO- FINANCEIRO -----	56
7.4 DA INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL QUE PERMITA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO POR MEIO DE MECANISMO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL -----	67
7.5 DO SUPOSTO DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE SUBCONCESSÃO -----	71
7.6 DA ILEGALIDADE DA DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ÀS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO -----	78
7.7 CONCLUSÃO -----	86

ANEXO I - DOCUMENTOS RECEBIDOS

ANEXO II - ATAS DAS REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

1. FATO ANALISADO

Em despacho do dia 28 de dezembro de 2020, a então Diretora Presidente da Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes (CPTRANS), Sra. Iris Palmas Magalhães, autorizou a celebração de **Termo Aditivo ao Contrato de Outorga de Subconcessão** de Serviços Públicos - Termo nº 16/2015 (Processo Administrativo nº 600/14) do Edital de Concorrência Pública nº 004/2014, **prorrogando o prazo** do referido Contrato de Subconcessão firmado entre a COMPANHIA PETROPOLITANA DE TRÂNSITO E TRANSPORTES (CPTRANS) e a SINALVIDA DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA VIÁRIA LTDA **por mais 10 (dez) anos** e **ignorando**, com isso, as **recomendações da fiscal do contrato** em 3 (três) pareceres técnicos **bem como a manifestação da advogada** da sociedade de economia mista.

2. PAPEL FISCALIZADOR DO PODER LEGISLATIVO

A Carta Magna de 1988 assegurou, como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, a independência e a harmonia dos Poderes da União, de modo que cada um dos 3 Poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - exerça suas funções típicas com preponderância sobre os demais.

Ao Poder Legislativo incumbe, de modo geral, a elaboração das leis e **a fiscalização dos atos do Poder Executivo**.

A fiscalização dos atos administrativos é de suma importância para a manutenção da ordem jurídica e das



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

liberdades públicas, de modo que os atos do Executivo devem ser sempre cuidadosamente analisados, sob pena de florescerem abuso e arbítrio.

A atividade de controle parlamentar não é uma inovação dos dias de hoje. Montesquieu já admitia que aos parlamentos caberia fiscalizar o cumprimento das normas por eles criadas. A execução orçamentária, por exemplo, sempre foi tema cuja fiscalização parlamentar era admitida.

O artigo 31 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) atribui ao Poder Legislativo Municipal a tarefa de fiscalização do Município, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

No Município, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, nos termos dos arts. 36 e seguintes da Lei Orgânica do Município de Petrópolis.

O artigo 38 da Lei Orgânica prevê algumas das atribuições de controle externo da Câmara Municipal:

Art. 38. São da competência exclusiva da Câmara Municipal, entre outras previstas nesta Lei Orgânica:

[...]

VII - exercer a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Município, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo;

[...]

XV - convocar Secretário Municipal para prestar, pessoalmente,



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

informações sobre matéria previamente determinada e de sua competência, apazando dia e hora para o comparecimento;

XVI - solicitar informações ao Prefeito sobre assuntos referentes à administração;

[...]

XIX - criar comissões parlamentares de inquérito sobre fato determinado, que se inclua na competência municipal, e por prazo certo, sempre que o requerer pelo menos um terço de seus membros;

[...]

XXIII - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta;

De modo a regulamentar o papel fiscalizador do Legislativo, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis (Resolução nº 125, de 14/12/2012) prevê a possibilidade de constituição de Comissões Especiais e/ou de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

As Comissões Especiais, como a presente, são constituídas, após deliberação do Plenário e com apoio de 1/3 (um terço) dos vereadores, para, por exemplo, "tratar de assunto específico de interesse da Câmara e da Comunidade" (art. 37, II do Regimento Interno).

Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, para apuração de fato determinado e por prazo certo, são conferidos apenas às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

Portanto, importante esclarecer que, em que pese a imprensa local venha noticiando os trabalhos da presente



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Comissão como "CPI da Sinal Park", trata-se, na realidade, de Comissão Especial, e não de Comissão Parlamentar de Inquérito. Nada impede, porém, que, dadas as conclusões apresentadas neste relatório, os ilustres colegas Vereadores entendam pela necessidade de ampliação dos poderes de investigação do grupo de trabalho que foi formado por esta Comissão Especial e apoiem a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as condições de celebração dos Termos Aditivos ao Contrato de Subconcessão sob análise.

3. CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO ESPECIAL

A "Comissão Especial para tratar da revisão do contrato da Estar Petrópolis (Sinal Park)" teve sua criação solicitada por intermédio do Requerimento nº 237/2021, de 6 de janeiro de 2021, aprovado em regime de urgência, em votação única realizada em sessão do mesmo dia, e foi constituída pelo Ato PRE-LEG 005/2021 de 7 de janeiro de 2021, de acordo com o que estabelece o inciso II do artigo 37 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis (Resolução nº 125, de 14 de dezembro de 2012), publicado na edição do Diário Oficial do dia 8 de janeiro de 2021.

Compõem a Comissão: o vereador Octávio Sampaio (PSL), na qualidade de Presidente; o vereador Yuri Moura (PSOL), na qualidade de relator; e o vereador Junior Coruja (PSD), na qualidade de membro.

No ato de sua criação, foi estabelecido prazo de 90 (noventa) dias para atuação dos trabalhos da Comissão.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Em decorrência da pandemia da COVID-19, os prazos dos processos legislativos e administrativos da Câmara Municipal de Petrópolis foram suspensos pelas Portarias da Mesa Diretora n°s 002/2021, 003/2021, 006/2021, 007/2021, 010/2021, 011/2021, 012/2021, 013/2021, 014/2021, 021/2021, 022/2021, 023/2021, 025/2021 e 028/2021, que também reduziram o horário de funcionamento dos gabinetes, limitaram a presença de até 2 (duas) pessoas por gabinete e restringiram a possibilidade de convite de pessoas, atrasando o andamento dos trabalhos.

Em que pese a suspensão dos prazos, o Presidente da Comissão solicitou, por intermédio do Requerimento n° 5088/2021, protocolado em 17 de maio de 2021, a prorrogação do prazo da Comissão Especial por mais 45 (quarenta e cinco) dias, com base no artigo 36, §5° do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis.

Devidamente instalada e estabelecidas as normas gerais de seu funcionamento, a Comissão realizou 1 (uma) Reunião de Instalação, 8 (oito) Reuniões Ordinárias, 1 (uma) Audiência Pública e 1 (uma) Reunião de Encerramento.

4. CONTEXTO

Em 10 de outubro de 2014, despacho do então Diretor Presidente da CPTRANS, Sr. Jorge Fernando Vidart Badia, solicitou a abertura de Processo Administrativo com vistas à contratação de empresa mediante procedimento licitatório para a subconcessão do serviço de estacionamento rotativo no Município de Petrópolis, conforme havia sido aprovado pelo



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Conselho de Administração e pelo Conselho Fiscal da Companhia.

A licitação se deu na modalidade de concorrência, do tipo maior oferta em porcentagem calculada sobre o faturamento mensal total das tarifas, não podendo ser inferior à 20% (vinte por cento) do total arrecadado, com o critério de julgamento por valor de porcentagem global.

O procedimento licitatório objetivou a seleção de empresa para outorga da Subconcessão de serviço público para gestão e exploração dos estacionamentos rotativos de veículos nas vias públicas do Município de Petrópolis e nos próprios municipais, denominado Estacionamento Rotativo "EstaR", incluindo a modernização, operação e manutenção do sistema, através da comercialização de bilhetes de estacionamento e fiscalização do uso das vagas por meios eletrônicos, controle estatístico da rotatividade e auditoria permanente em tempo real, compreendendo a área atual de exploração e as futuras expansões definidas pelo Poder Público durante o período da subconcessão.

Fez-se constar no edital de licitação, o prazo de Subconcessão de 10 (dez) anos, contados a partir da publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do Município, permitida a prorrogação por uma só vez e, no máximo, por igual período, desde que comprovada a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido na legislação pertinente.

Com a outorga da subconcessão dos serviços, compete à Subconcessionária assumir por sua conta e risco, todas as despesas com pessoal habilitado, inclusive encargos previdenciários, fiscais, trabalhistas e tributários,



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

equipamentos, consumíveis ou quaisquer outros custos, encargos e bonificações para execução do seu objeto, sendo todos os bens da subconcessão incorporados ao patrimônio municipal ao fim do contrato, mediante termo de cessão.

Em 10 de dezembro de 2015, a COMPANHIA PETROPOLITANA DE TRÂNSITO E TRANSPORTES - CPTRANS e a SINALVIDA DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA VIÁRIA LTDA firmaram o Contrato de Outorga de Subconcessão de Serviços Públicos - Termo nº 16/2015 que teve como objeto a "subconcessão de serviço público para gestão e exploração dos estacionamentos rotativos de veículos nas vias públicas do Município de Petrópolis", nos termos do Edital de Concorrência nº 04/2014 e seus anexos. O prazo estabelecido foi de 10 (dez) anos, ou seja, a SINALVIDA poderia operar no Município até dezembro de 2025.

No dia 12 de fevereiro de 2020 foi sancionada a Lei municipal nº 7.946/2020 que dispôs, em seu artigo primeiro, que "o valor cobrado referente à tarifa de regularização de estacionamento, no âmbito do Município de Petrópolis, deverá ser proporcional ao período efetivamente utilizado pelo usuário".

Antes da vigência da Lei nº 7.946/2020, as tarifas e infrações do Sistema de Estacionamento Rotativo ("EstaR") eram reguladas pela Portaria CPTRANS nº 024 de 23 de outubro de 2018.

Destacamos:

CPTRANS
PORTARIA Nº 024 DE 23 DE OUTUBRO
DE 2018



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Art. 7º- O Preço Público do Sistema de Estacionamento Rotativo "EstaR" será composto por:

- **Tarifa de Utilização:** pagamento prévio pelo uso da vaga, admitido múltiplos ou frações de tempo de estacionamento, com valores proporcionais a tarifa unitária do setor, sendo o valor mínimo correspondente a

30 (trinta) minutos e o valor máximo correspondente ao tempo máximo de permanência na vaga;

- **Tarifa de Regularização:** pagamento pelo uso da vaga em desacordo com o regulamento, em valor único correspondente a 12 (doze) vezes o valor da tarifa de utilização do setor, permitindo que haja o pós pagamento da tarifa em detrimento da imediata notificação de descumprimento do presente regulamento como previsto no inciso XVII, do artigo 181, do Código de Transito Brasileiro;

- **Tarifa Básica:** tarifa definida em Decreto Municipal, que servira como base das tarifas por setor;

- **Tarifa de Utilização Excepcional:** pagamento para utilização pelo uso da vaga para atender demandas específicas em eventos ou obras, por determinação da CPTrans.

(...)

Art. 27- E considerado como estacionamento em desacordo com este Regulamento, sujeitando-se infrator as sanções previstas na Lei no 9.503/97 (Código de Transito Brasileiro), inclusive com o reboque do veículo para depósito:

I - Estacionar em uma das vagas do sistema sem o pagamento do preço público ou com pagamento vencido;

II - Permanecer com o veículo estacionado em uma das vagas do sistema, excedendo o tempo Máximo de permanência permitido para a vaga, constante da sinalização de regulamentação;



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

III - Estacionar em vagas de áreas classificadas como Vermelha, Amarela ou Azul, adquirindo bilhetes para áreas com tarifas de menor valor básico que para a área utilizada;

IV - Estacionar nas vagas para uso exclusivo de veículos de idosos, pessoas com deficiência física, visual ou mental, sem o uso da credencial de identificação;

V - Permanecer com o veículo estacionado em uma das vagas destinadas ao uso exclusivo de idosos, pessoas com deficiência física, visual ou mental, excedendo o tempo máximo de permanência permitido;

VI - Estacionar nas vagas de utilidade pública destinadas a pontos de ônibus, de taxi, de veículos de aluguel, embarque/desembarque ou veículos de transporte de valores;

VII - Estacionar motocicletas nas vagas reservadas para automóveis e vice-versa;

VIII - Efetuar operações de carga e descarga em desacordo com as regras estabelecidas neste Regulamento;

IX - Ocupar a vaga para execução de obras, mudanças e outros usos excepcionais sem autorização ou com a autorização vencida;

X - Estacionar o veículo em desacordo com as posições demarcadas na sinalização regulamentadora ou ao lado de outro veículo em fila dupla.

§ 1º- A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui as demais penalidades por infrações a legislação de trânsito.

§ 2º- Os usuários flagrados em desacordo com os incisos I e III deste artigo serão notificados através do "Aviso de Irregularidade", podendo em um prazo de 15 minutos, regularizar a infração cometida mediante



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

emissão de um bilhete de estacionamento válido.

§ 3º- A regularização, passados o prazo de 15 minutos do Aviso de Irregularidade, poderá ser realizada no prazo de 2 (dois) dias úteis contados da data de emissão do aviso, sem aplicação das sanções previstas no CTB, mediante o pagamento da Tarifa de Regularização correspondente a 12 (doze) vezes o valor da tarifa básica de utilização do Estacionamento Rotativo - EstaR.

Portanto, em síntese, antes da vigência da Lei nº 7.946/2020, o usuário que (I) não fizesse o pré-pagamento da "Tarifa de Utilização", (II) permanecesse na vaga por mais tempo que o pago, ou (III) pagasse valor correspondente a área mais barata; cometia infração e era notificado por "Aviso de Irregularidade", tendo prazo de 15 minutos para regularizar sua situação mediante emissão de novo bilhete de estacionamento. Não sendo a situação regulada no prazo de 15 minutos, deveria ser feito o pagamento da "Tarifa de Regularização", correspondente a 12x (doze vezes) o valor da "Tarifa Básica", no prazo de 2 (dois) dias úteis, de modo a se evitar a multa e remoção do carro previstos no artigo 181, XVII do Código de Trânsito Brasileiro.

Após a publicação da Lei nº 7.946/2020 foi editada a Portaria CPTRANS nº 004 de 18 de fevereiro de 2020, modificando os artigos 7º e 27 da Portaria CPTRANS nº 024 de 23 de outubro de 2018 de modo a prever a "Tarifa de Regularização Proporcional":

CPTRANS
PORTARIA Nº 024 DE 23 DE OUTUBRO
DE 2018



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Art. 1º- O artigo 7º passa ter a seguinte redação:

Art. 7º- O Preço Público do Sistema de Estacionamento Rotativo será composto por:

I - Tarifa de Utilização: pagamento prévio pelo uso da vaga, admitido múltiplos ou frações de tempo de estacionamento, com valores proporcionais à tarifa unitária do setor, sendo o valor mínimo correspondente a 30 (trinta) minutos e o valor máximo correspondente ao tempo máximo de permanência na vaga;

II -Tarifa de Regularização Proporcional: pagamento pelo uso da vaga após pagamento prévio, enquadrando-se nas infrações descritas nos incisos I e II do art. 27 desta Portaria, permitindo que haja o pós-pagamento da tarifa correspondente a 1,0 (uma) vez o valor da tarifa regulamentada para o local do estacionamento, proporcional ao tempo utilizado, em detrimento da imediata notificação de descumprimento do presente regulamento como previsto no inciso XVII, do artigo 181, do Código de Trânsito Brasileiro.

III - Tarifa de Regularização Integral: pagamento pelo uso da vaga sem o pagamento da Tarifa de Utilização ou da Tarifa de Regularização Proporcional, enquadrando-se nas infrações descritas nos incisos III e IV do art. 27 desta Portaria, permitindo que haja o pós-pagamento da tarifa correspondente a 12 (doze) vezes o valor da tarifa regulamentada para o local do estacionamento, em detrimento da imediata notificação de descumprimento do presente regulamento como previsto no inciso XVII, do artigo 181, do Código de Trânsito Brasileiro, não isentando o veículo da emissão de bilhete de estacionamento, caso o



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

veículo permaneça utilizando a vaga.

IV - Tarifa Básica: tarifa definida em Decreto Municipal, que servirá como base das tarifas por setor;

V - Tarifa de Utilização Excepcional: pagamento para utilização pelo uso da vaga para atender demandas específicas em eventos ou obras, por determinação da CPTrans.

Art. 2º - O artigo 27 passa ter a seguinte redação:

Art. 27 - É considerado como estacionamento em desacordo com este regulamento, sujeitando-se o infrator às sanções previstas na Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), inclusive com o reboque do veículo para depósito:

I - Permanecer com o veículo estacionado em uma das vagas do sistema após ter vencido o tempo de crédito de estacionamento;

II - Estacionar em vagas de áreas classificadas como Vermelha, Amarela ou Azul, adquirindo bilhetes para áreas com tarifas de menor valor básico que para a área utilizada;

III - Estacionar em uma das vagas do sistema sem o pagamento do preço público;

IV - Permanecer com o veículo estacionado em uma das vagas do sistema, excedendo o tempo máximo de permanência permitido para a vaga, constante da sinalização de regulamentação;

V - Estacionar nas vagas para uso exclusivo de veículos de idosos, pessoas com deficiência física, visual ou mental, sem o uso da credencial de identificação;

VI - Permanecer com o veículo estacionado em uma das vagas destinadas ao uso exclusivo de idosos, pessoas com deficiência física, visual ou mental,



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

excedendo o tempo máximo de permanência permitido;

VII - Estacionar nas vagas de utilidade pública destinadas a pontos de ônibus, de táxi, de veículos de aluguel, embarque/desembarque ou veículos de transporte de valores;

VIII - Estacionar motocicletas nas vagas reservadas para automóveis e vice-versa;

IX - Efetuar operações de carga e descarga em desacordo com as regras estabelecidas neste Regulamento;

X- Ocupar a vaga para execução de obras, mudanças e outros usos excepcionais sem autorização ou com a autorização vencida;

XI - Estacionar o veículo em desacordo com as posições demarcadas na sinalização regulamentadora ou ao lado de outro veículo em fila dupla.

§ 1º - A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui as demais penalidades por infrações à legislação de trânsito.

§ 2º - Os usuários flagrados cometendo as infrações descritas nos incisos I a III deste artigo serão notificados através do "Aviso de Irregularidade", podendo em um prazo de até 15 minutos, regularizar a infração cometida mediante a aquisição de créditos válidos para estacionamento, e após este prazo, a regularização se dará exclusivamente mediante o pagamento da Tarifa de Regularização Proporcional para as infrações descritas no inciso I e II, ou da Tarifa de Regularização Integral para a infração descrita no inciso III.

§ 3º - Os usuários flagrados cometendo a infração descrita no inciso IV deste artigo serão notificados através do "Aviso de Irregularidade", poderão regularizar a infração cometida



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

somente mediante o pagamento da Tarifa de Regularização Integral.

§ 4º - O valor total da Tarifa de Regularização Proporcional será calculado proporcionalmente ao tempo utilizado, sendo 1,0 (uma) vez o valor da tarifa regulamentada para o local do estacionamento, multiplicado pelo tempo compreendido desde o término do prazo do crédito pré-adquirido, para a infração do inciso I, ou então desde o início do estacionamento, para a infração descrita no inciso II, até o momento que o usuário se apresente em qualquer dos meios disponibilizados para o pagamento da tarifa de regularização, seja por aplicativo, totem de autoatendimento, agente de cobrança da empresa que opera o serviço de estacionamento ou diretamente nos pontos de atendimento ao cliente, para quitação do mesmo.

§ 5º - O pagamento da Tarifa de Regularização Proporcional deverá ser efetuado em qualquer dos meios disponibilizados para o pagamento da tarifa de regularização, seja por aplicativo, totem de autoatendimento, agente de cobrança da empresa que opera o serviço de estacionamento ou diretamente nos pontos de atendimento ao cliente. Caso o tempo de estacionamento a ser pago ultrapassar o tempo máximo de permanência na vaga, a regularização por meio da Tarifa de Regularização Proporcional não será mais permitida, cabendo ao usuário infrator o pagamento da Tarifa de Regularização Integral.

§ 6º - O pagamento da Tarifa de Regularização Integral poderá ser realizada no prazo de até 2 (dois) dias úteis contados da data de emissão do aviso, sem aplicação das sanções previstas no CTB, mediante o pagamento



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

correspondente à 12 (doze) vezes o valor da tarifa regulamentada para o local do estacionamento, podendo o usuário efetuar-lo através dos canais de pagamento disponíveis.

Destarte, em síntese, após a publicação da Lei nº 7.946/2020, 4 (quatro) são os cenários estabelecidos:

(I) Se o usuário **não faz o pré-pagamento** da "Tarifa de Utilização", comete infração e é notificado por "Aviso de Irregularidade", tendo o prazo de 15 minutos para regularizar a situação mediante emissão de novo bilhete de estacionamento. Caso a situação não seja regularizada em 15 minutos, o usuário deverá pagar **"Tarifa de Regularização Integral"** correspondente a 12x (doze vezes) o valor da "Tarifa Básica", no prazo de 2 (dois) dias úteis, de modo a se evitar a multa e remoção do carro previstos no artigo 181, XVII do Código de Trânsito Brasileiro.

(II) Se o usuário **ultrapassa o limite máximo de horas para a vaga**, comete infração e é notificado por "Aviso de Irregularidade". Nesta hipótese, não há mais o limite de 15 minutos para regularização da situação e o usuário deve pagar **"Tarifa de Regularização Integral"** correspondente a 12x (doze vezes) o valor da "Tarifa Básica", no prazo de 2 (dois) dias úteis, de modo a se evitar a multa e remoção do carro previstos no artigo 181, XVII do Código de Trânsito Brasileiro.

(III) Se o usuário **paga valor correspondente a área mais barata** que a do local de estacionamento ou (IV) **permanece por mais tempo que o pago**, comete infração e é notificado por "Aviso de Irregularidade", tendo o prazo de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

15 minutos para regularizar a situação mediante emissão de novo bilhete de estacionamento. Caso a situação não seja regularizada em 15 minutos, o usuário deverá pagar **"Tarifa de Regularização Proporcional"** correspondente ao produto entre o valor da "Tarifa Básica" e o tempo estacionado na vaga (tarifa básica x tempo = tarifa de regularização proporcional), no prazo de 2 (dois) dias úteis, de modo a se evitar a multa e remoção do carro previstos no artigo 181, XVII do Código de Trânsito Brasileiro.

No dia **1º de abril de 2020**, em função da **pandemia da COVID-19** e do Decreto municipal nº 1.103 de 21 de março de 2020, que determinou o fechamento de vários setores de comércio e serviços, a CPTRANS, por intermédio da Portaria nº 006/2020, resolveu **"suspender por tempo indeterminado a cobrança do estacionamento rotativo** em vias públicas e próprios municipais, a partir desta data".

No dia 12 de junho de 2020, em função do retorno das atividades do comércio, deliberado pela Prefeitura para o dia 15 de junho de 2020, e em virtude do Decreto municipal nº 1.205 de 5 de junho de 2020, a CPTRANS, por intermédio da Portaria nº 9/2020, autorizou a **reativação da operação de estacionamento rotativo** nos logradouros públicos e próprios municipais **a partir de 15 de junho de 2020**, solicitando, porém, que a operação de fiscalização, com a **emissão de avisos de irregularidade e a cobrança de tarifas de regularização fossem retomadas somente no dia 18 de junho** de 2020, com a finalidade dos usuários tomarem a devida ciência do retorno da cobrança.

A partir **14 de julho de 2020**, a **SINALVIDA**, por intermédio do Ofício SVP 023/2020, deu início a uma série de comunicações à CPTRANS **solicitando, com base em suposto**



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, indenização por alegadas perdas financeiras e revisão contratual por meio de mecanismos como aumento da tarifa pública, redução do percentual de outorga, prorrogação do prazo de concessão e/ou redução das obrigações da concessionária.

Em análise às solicitações da SINALVIDA, a fiscal do contrato de subconcessão, Sra. Izamari C. Machado, se manifestou por 3 (três) vezes.

Em parecer do dia 14 de agosto de 2020, acerca do Ofício SVP 026/2020, a fiscal do contrato concordou em reajustar a tarifa para R\$ 3,80.

Cabem aqui parênteses para destacar que, posteriormente ao parecer da fiscal, a CPTRANS, em Ofício 379 de 20 de agosto de 2020, também se manifestou favorável ao reajuste, que acabou sendo concedido com a publicação do Decreto nº 1.302, de 31 de agosto de 2020, no valor de R\$ 3,90 (tarifa básica).

Com relação à revisão das condições contratuais em razão da nova lei, a fiscal do contrato disse que em parecer de 16 de julho de 2020, elaborado após reunião entre a CPTRANS e a SINALVIDA, constou acordo para celebração de novo termo aditivo prevendo alteração do bilhete mínimo de 30 minutos para 1 hora (mantendo-se frações posteriores em 30 minutos) e ampliação da quantidade de vagas operadas por cada controlador para 45 vagas/controlador.

Já quanto à indenização exigida pela SINALVIDA por falta de reajustes nos valores tarifários, a fiscal do contrato não concordou com o índice de atualização utilizado



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

e considerou que valores de reajustes anteriores a outubro de 2019 não deveriam ser considerados, vez que **em 2018 a SINALVIDA teria concordado em não reajustar a tarifa.**

Finalizando o parecer de 14 de agosto de 2020, a **fiscal do contrato deixou claro que a prorrogação do prazo contratual somente poderia ser pensada em último caso,** após análise de todos os números:

"4) Sobre a prorrogação do prazo contratual (item E), esta fiscalização entende que **isso somente poderia ser realizado após a intensa e detalha [sic] análise da planilha de custos e receitas do sistema,** a qual deve ser devidamente atualizada, após tantas alterações contratuais e operacionais. Ressalta-se que a receita não é o único componente que baliza o equilíbrio econômico-financeiro da subconcessão. Uma redução na receita auferida, em comparação com o que foi previsto contratualmente, não reflete necessariamente em desequilíbrio econômico, se a subconcessionária também encontrar formas de reduzir seus custos e investimentos, sendo este último, um importante fator de alteração da TIR (Taxa Interna de Retorno). Por isso, **somente com a uma [sic] planilha atualizada, que leve em consideração os efetivos CUSTOS e INVESTIMENTOS que a empresa teve desde o início da subconcessão, é que pode-se avaliar se realmente houve o desequilíbrio e a sua devida mensuração.** Cabe informar que no início de 2017, a CPTRANS já havia solicitado formalmente alguns comprovantes dos investimentos que foram realizados pela empresa no início do contrato, em 2016, a fim de já realizar uma atualização, naquela época, da planilha de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

custos e receitas, e até o presente momento, esses comprovantes não foram apresentados pela SINALVIDA".

Instada a se manifestar a respeito do Ofício SVP 041/2020, por meio do qual a SINALVIDA apresentou planilhas de revisão para reequilíbrio econômico-financeiro da subconcessão, a fiscal do contrato emitiu novo parecer técnico no dia 07 de novembro de 2020.

Nesse segundo parecer, a fiscal, após comparar as médias de arrecadação de 2019 e de 2020 da SINALVIDA, concluiu que não houve perda financeira em função da alteração nas tarifas de regularização e "portanto não existe qualquer diferença a menor de receita (...)".

Apontou, ainda, que "houve um aumento na quantidade total de A.I.'s [Avisos de Irregularidade] emitidos, e um aumento expressivo (mais que o dobro) na quantidade de A.I.'s pagos através da Tarifa de Regularização", ou seja, "se por um lado a subconcessionária perdeu no valor da Tarifa de Regularização, ganhou na quantidade de tarifas pagas. Isso, segundo a fiscal do contrato, "ratifica a inexistência de impacto financeiro nas receitas da subconcessão decorrentes da Lei 7.946/2020".

Quanto à alegação de ausência de reajuste tarifário, a fiscal destacou, mais uma vez, que a SINALVIDA teria concordado em não haver reajuste no ano de 2018, por temer perda de receita. Portanto, caso se fizesse necessário o pagamento de valor a título de compensação, o cálculo deveria considerar apenas quantias a partir de outubro de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

2019, quando a SINALVIDA teria solicitado formalmente o reajuste da tarifa, sendo o valor, até agosto de 2020, de R\$ 347.921,06 e não de R\$ 934.913,26 como defendia a SINALVIDA. Destacou, entretanto, que não haver previsão no Termo Contratual nº 16/2015 para a compensação.

A fiscal do contrato encerrou o parecer técnico de 07 de novembro de 2020 defendendo a necessidade de contratação de auditoria para validação dos cálculos que vinham sendo apresentados pela SINALVIDA, uma vez que, em que pese tenha destacado não possuir competência para avaliar as planilhas de receitas/custos e os demonstrativos de investimentos, realizou conferência simples em alguns dos lançamentos apresentados e identificou uma série de inconsistências que deveriam ser conferidas por auditoria independente.

A última manifestação da fiscal do contrato nos autos do processo administrativo nº 600/14 se deu no dia 14 de dezembro de 2020, a respeito do "Relatório de análise técnica quanto ao equilíbrio econômico da operação de estacionamento rotativo no Município de Petrópolis" apresentado pela SINALVIDA no dia 7 de dezembro de 2020, por intermédio do Ofício SVP 047/2020.

Inicialmente, a fiscal diz que "causou-me estranheza este relatório não ser o de uma auditoria contábil [...] e deste relatório ter sido providenciado e encaminhado pela própria SINALVIDA, no papel de subconcessionária". Neste trecho, a fiscal lembrou, mais uma vez, que o "termo contratual prevê, conforme a cláusula 25.6, que o Poder Concedente [CPTRANS] poderá solicitar a contratação, às expensas da Subconcessionária [SINALVIDA], de empresa para auditoria independente".



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Quanto à defesa que a SINALVIDA faz da prorrogação do prazo contratual, a fiscal do contrato afirma "como especialista no tema, que **deixar a população sujeita a uma concessão pelo dobro de tempo inicialmente compactuado, é temerário**, uma vez que, caso verificada a inadequada prestação de serviço, durante os primeiros 10 anos de concessão, pode-se efetuar uma nova licitação, em termos financeiros e técnicos muito mais vantajosos para a municipalidade e para os cidadãos".

A fiscal encerra seu último parecer técnico nos autos indicando, mais uma vez, que "a própria **CPTRANS realize a contratação de auditoria independente para analisar detalhadamente a proposição de reequilíbrio**, com base na documentação apensada no processo administrativo, incluindo a verificação in loco da materialidade das demonstrações associadas, em respeito aos princípios da moralidade e transparência no serviço público, e que com isso se possa apresentar à população um trabalho eficiente e com a total independência que é requerida".

Em ofício SVP 049/2020, de 17 de dezembro de 2020, a SINALVIDA informou que, unilateralmente, descontaria dos créditos de outorga mensal a que faz jus a CPTRANS, o valor de R\$ 1.324.258,15 (um milhão, trezentos e vinte e quatro mil, duzentos e cinquenta e oito reais e quinze centavos), até onde se compensarem.

Em manifestação de 18 de dezembro de 2020, a advogada da CPTRANS, Dra. Rogéria Maria Canedo Guimarães (OAB/RJ 79.365), em "análise preliminar, perfunctória e ainda não definitiva", discorreu:

"(...)



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Ocorre que não obstante a previsão legal, editalícia e contratual e a permissão para o Reequilíbrio Econômico Financeiro do Termo nº 16/2015 mediante a lavratura de Termo Aditivo ao contrato inicialmente firmado, o procedimento implica na tomada de medidas como condição para a sua concretização a fim de que reste comprovado, de forma cabal, o Desequilíbrio Econômico financeiro do Contrato e a necessidade do seu restabelecimento.

Nesse diapasão, entendo que o Diretor-Presidente inicialmente deve tomar conhecimento e proceder com a análise dos requerimentos da Subconcessionária de fls. 3311/3323 e 3968/3971 e dos Pareceres Técnicos de fls. 3921/3935 e 3936/3967 para após emitir decisão e determinações acerca dos fatos relatados nos mencionados instrumentos.

Deve ser anexado ainda aos autos, toda a documentação exigida no Edital de Licitação na modalidade de Concorrência Pública nº 04/2014 que acarretou na formalização do Termo Contratual nº 16/2015, bem como a documentação cabal de comprovação do desequilíbrio econômico-financeiro nos termos do alegado pelo contratado, acompanhado de parecer técnico final.

Após destacar a importância dos autos serem instruídos com "documentação cabal de comprovação do desequilíbrio econômico-financeiro nos termos do alegado pelo contratado, acompanhado de parecer técnico final", a advogada solicitou o retorno do processo para análise e parecer jurídico definitivo.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A "documentação cabal" e o "parecer técnico final", provavelmente derivados de uma auditoria independente, tal como vinha defendendo a fiscal do contrato, nunca foram providenciados.

No dia 28 de dezembro de 2020, despacho da então Diretora Presidente da Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes (CPTRANS), Sra. Iris Palmas Magalhães, autorizou a celebração de Termo Aditivo ao Contrato de Outorga de Subconcessão de Serviços Públicos - Termo nº 16/2015 (Processo Administrativo nº 600/14) do Edital de Concorrência Pública nº 004/2014, prorrogando o prazo do referido Contrato de Subconcessão firmado entre a COMPANHIA PETROPOLITANA DE TRÂNSITO E TRANSPORTES (CPTRANS) e a SINALVIDA DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA VIÁRIA LTDA por mais 10 (dez) anos e ignorando, com isso, as recomendações da fiscal do contrato em 3 (três) pareceres técnicos e a manifestação da advogada da sociedade de economia mista.

5. RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS RECEBIDOS

Data	Documento	Remetente	Destinatário
28/08/2015	Edital de Subconcessão e anexos	CPTRANS	N/A
10/12/2015	Contrato de outorga de subconcessão	N/A	N/A
11/04/2016	1º Termo Aditivo ao Termo nº 16/2015	N/A	N/A
13/03/2019	2º Termo Aditivo ao Termo nº 16/2015	N/A	N/A



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

14/07/2020	Ofício SVP 023/2020	SINALVIDA	CPTRANS
12/08/2020	Ofício SVP 026/2020	SINALVIDA	CPTRANS
14/08/2020	Parecer Técnico	Izamari C. Machado	CPTRANS
20/08/2020	Ofício 379/2020	CPTRANS	SINALVIDA
03/09/2020	Ofício 393/2020	CPTRANS	SINALVIDA
30/10/2020	Ofício SVP 041/2020	SINALVIDA	CPTRANS
07/11/2020	Parecer Técnico	Izamari C. Machado	CPTRANS
23/11/2020	Ofício SVP 046/2020	SINALVIDA	CPTRANS
07/12/2020	Ofício SPP 047/2020	SINALVIDA	CPTRANS
14/12/2020	Parecer Técnico	Izamari C. Machado	CPTRANS
17/12/2020	Ofício SVP 049/2020	SINALVIDA	CPTRANS
18/12/2020	Ofício GDP 526/2020	CPTRANS	Gabinete Prefeito
18/12/2020	Manifestação do jurídico CPTRANS	Dra. Rogéria M. C. Guimarães	CPTRANS
28/12/2020	Despacho	CPTRANS	N/A
28/12/2020	3º Termo Aditivo ao Termo nº 16/2015	N/A	N/A



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

6. RESUMO DAS OITIVAS DOS DEPOENTES CONVIDADOS

Para conferência dos depoimentos na íntegra, verificar ata das reuniões ordinárias em anexo.

6.1 SR. RONALDO LUIZ DA SILVA BRAGA, contador e parecerista da Comissão

Presente na segunda reunião ordinária da Comissão, realizada no dia 22 de abril de 2021, o Sr. Ronaldo apresentou parecer contábil realizando análise preliminar dos documentos à disposição da Comissão.

Em parecer, confirmou que o "Relatório de análise técnica quanto ao equilíbrio econômico da operação de estacionamento rotativo no Município de Petrópolis" apresentado pela SINALVIDA "não foi elaborado por auditoria contábil independente ou constitui perícia contábil".

Destacou, ainda, que "o ideal seria basear-se em relatórios oficiais como balanço patrimonial, DRE, notas explicativas oficiais publicadas, o que não foi possível constatar diante da documentação apresentada".

Na quarta reunião ordinária da Comissão, realizada no dia 04 de maio de 2021, os membros da Comissão identificaram a necessidade de confronto entre o relatório apresentado pela SINALVIDA, emitido pelo contador Sr. Edson de Oliveira Paula, e as informações levantadas em parecer preliminar elaborado pelo Sr. Ronaldo Luiz da Silva Braga, contador e parecerista da Comissão.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Na sétima reunião ordinária da Comissão, realizada no dia 25 de maio de 2021, momento no qual se pretendia confrontar as informações entre o parecerista da SINALVIDA, Sr. Edson, e o parecerista da Comissão, o Sr. Ronaldo, apenas este último se fez presente. Na ocasião, dada a ausência de uma das partes, o Sr. Ronaldo foi dispensado.

6.2 SRA. IRIS PALMAS DE MAGALHÃES, ex-Diretora Presidente da CPTRANS, autorizou a celebração do Termo Aditivo que prorrogou o prazo do Contrato de Subconcessão por mais 10 (dez) anos.

A Sra. Iris Palmas de Magalhães foi convidada, no dia 23 de abril de 2021, a comparecer na terceira reunião da Comissão, realizada no dia 30 de abril de 2021, às 13 horas, na sala das comissões da Câmara Municipal de Petrópolis.

No dia 29 de abril de 2021, o advogado da Sra. Iris Palmas de Magalhães, Dr. Jordani Fernandes Ribeiro (OAB/RJ 163.454), entrou em contato, por telefone e e-mail, com o gabinete do Presidente da Comissão, vereador Octávio Sampaio, informando que a Sra. Iris não poderia participar da reunião, pois teria tido contato com indivíduo contaminado pelo vírus SARS-COV-2.

Posteriormente ao período de isolamento social recomendado pelas autoridades sanitárias foi enviada nova Carta Convite para que a Sra. Iris Palmas de Magalhães pudesse, em segurança, comparecer à Comissão no dia 25 de junho de 2021, às 16 horas, para prestar os devidos



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

esclarecimentos. Infelizmente, porém, por mais uma vez a ex-Diretora Presidente da CPTRANS não se fez presente.

6.3 DRA. ROGÉRIA MARIA CANEDO GUIMARÃES, advogada da CPTRANS.

Convidada a comparecer na quinta reunião da Comissão, realizada no dia 10 de maio de 2021, a Dra. Rogéria Maria Canedo Guimarães apresentou pedido de dispensa de comparecimento por ter atuado como advogada no processo administrativo em questão.

No dia e hora da reunião, não compareceu.

6.4 SR. LUCIANO MOREIRA DA SILVA, atual Diretor Presidente da CPTRANS e ex-Diretor Técnico Operacional, participou dos debates para prorrogação do contrato.

Presente na quinta reunião ordinária da Comissão, realizada no dia 10 de maio de 2021, o Sr. Luciano Moreira da Silva informou que atuou como Diretor Técnico Operacional da CPTRANS de 2017 a 2020, tendo sido exonerado antes da celebração do Termo Aditivo que prorrogou o prazo do Contrato de Subconcessão por mais 10 (dez) anos.

Informou ter solicitado que fosse realizada auditoria independente antes da celebração do termo aditivo.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Questionado se sofreu alguma tentativa de influência política, negou. Adicionou que o contrato da SINALVIDA é, por natureza, politizado, uma vez que são comuns críticas da população e de jornais sobre o funcionamento do contrato. Disse que a questão do desequilíbrio de maneira geral já vinha sendo discutida no processo administrativo desde março de 2020, afirmou que sabia que a questão deveria ser debatida para que não provocasse danos futuros ao erário, mas que entendia que o momento não era oportuno para tomar qualquer tipo de decisão drástica. Disse que a pressão pode ter aumentado no final do ano, mas apenas a nível de "fofoca ou disse-me-disse", no entanto, afirmou que não teria havido "obrigação de fazer ou coisa do gênero".

Questionado se, caso já ocupasse a posição de Diretor Presidente da CPTRANS à época, teria tomado a decisão pela celebração do Termo Aditivo, respondeu que não. mencionou que considera necessário não apenas a realização de auditoria independente como também a consulta a órgãos e/ou entidades do governo e da sociedade, como o COMUTRAN, a Câmara Municipal, o Tribunal de Contas do Estado, dentre outros.

Em complemento, asseverou que acredita que exista algum desequilíbrio econômico financeiro no contrato e que uma das possibilidades é sim a prorrogação do prazo do contrato, uma vez que outras alternativas como o aumento de vagas ou reajuste da tarifa poderiam ser ainda mais perniciosos. No entanto, reforçou que esta é uma decisão que não pode ser tomada rapidamente, certamente não em dez dias, diante do fato que se trata de um processo com mais de 20 volumes, e que esta é uma decisão extremamente técnica e



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

importante para cidade, que não pode ser decidida de forma trivial.

Quanto a atrasos nos pagamentos da outorga por parte da SINALVIDA, disse que atualmente as contas estão dia, mas que houve atraso durante a paralisação, no entanto a subconcessionária já teria acertado as parcelas anteriores, estando em dia com suas obrigações.

6.5 IZAMARI C. MACHADO, fiscal do contrato a partir de 17 de janeiro de 2017.

Presente na quinta reunião ordinária da Comissão, realizada no dia 10 de maio de 2021, informou que exercia e ainda exerce o cargo de chefe da divisão de tecnologia e estatística, e que de 2017 até dezembro de 2020 acumulou o cargo de fiscal do contrato, tendo deixado essa posição em 22 de dezembro de 2020.

A fiscal confirmou que teria apontado a necessidade de realização de uma auditoria externa e independente, e que teria chegado a seu conhecimento um relatório apresentado pela SINALVIDA em meados de dezembro de 2020, o qual apontaria, segundo a subconcessionária, desequilíbrio econômico financeiro no contrato. No entanto, segundo a fiscal, este documento não constituiria uma auditoria, mas sim uma "análise prévia da planilha que a SINAL PARK teria apresentado como planilha de reequilíbrio". Informou que esta análise trazida pela subconcessionária teria deixado de fora diversos apontamentos que fizera em despachos anteriores e que novamente, após a apresentação desta



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

planilha, teria frisado a importância da realização da auditoria que se levasse em conta seus apontamentos anteriores no processo.

Sobre as discussões acerca do suposto desequilíbrio econômico-financeiro, afirmou que o mês de março ficou marcado por dois eventos que seriam determinantes na pretensa declaração de desequilíbrio, primeiramente a suspensão das operações de maio até julho, ou seja, dois meses parados, e que em fevereiro teria entrado em vigor uma lei que alterava o valor da tarifa de regularização, esses eventos geraram preocupação, pois poderiam alterar a receita da subconcessionária. Asseverou que no início de março, por conta da promulgação da lei e mesmo antes da pandemia a Sinal Park já teria sinalizado que clamaria por uma revisão contratual por conta da alteração da tarifa de regularização. Afirmou que nesse meio tempo sobreveio a pandemia, situação totalmente atípica que paralisou operação.

Questionada se sofreu alguma tentativa de influência política, negou.

Perguntada se houve reunião entre a nova diretoria nomeada em dezembro de 2020 (mês de assinatura do Termo Aditivo que prorrogou o contrato) e os funcionários da CPTRANS, afirmou que não, e que muitos funcionários nem mesmo chegaram a conhecê-los.

Sobre a decisão de prorrogação do contrato, respondeu que em seu último parecer teria ressaltado que uma **renovação pelo prazo de 10 anos "engessaria" o Município**, pois o prazo seria demasiadamente longo e que restrições por longos períodos poderiam vir a inviabilizar outros projetos



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

no futuro. Ressaltou que existiriam alternativas que não a renovação pelo prazo de 10 anos, e que talvez uma renovação por um prazo menor com outros ajustes no contrato poderiam constituir uma alternativa mais adequada, sendo a renovação por um prazo tão longo uma das últimas alternativas.

Quanto a atrasos nos pagamentos da outorga por parte da SINALVIDA, disse que de maio a julho de 2020 houve atraso, em especial por conta da suspensão das atividades devido à pandemia.

6.6 SR. JOSÉ LUIZ MOURA DE OLIVEIRA VOIGT, ex-Diretor Presidente da CPTRANS, participou dos debates para prorrogação do contrato.

O Sr. José Luiz Moura de Oliveira Voigt foi convidado a comparecer na sexta reunião da Comissão, realizada no dia 18 de maio de 2021, às 13 horas e 30 minutos, na sala das comissões da Câmara Municipal de Petrópolis.

O advogado do Sr. José Luiz Moura de Oliveira Voigt, Dr. Jordani Fernandes Ribeiro (OAB/RJ 163.454), que também representa a Sra. Iris Palmas de Magalhães, entrou em contato, por e-mail, com o gabinete do Presidente da Comissão, vereador Octávio Sampaio, informando seu cliente seria pessoa idosa e do grupo de risco e que não poderia comparecer àquela reunião, no entanto, teria se disponibilizado para prestar esclarecimentos por escrito. Em e-mail de resposta, a Comissão asseverou que, devido às



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

condições informadas, o depoimento poderia ser prestado por vídeo conferência, em link disponibilizado.

No dia e hora da reunião, não compareceu.

6.7 SR. JAIRO DA CUNHA PEREIRA, ex-Diretor Presidente da CPTRANS, participou dos debates para prorrogação do contrato.

Presente na sexta reunião da Comissão, realizada no dia 18 de maio de 2021, informou que exercera o cargo de presidente da companhia de junho de 2018 a dezembro de 2020. Perguntado sobre sua profissão e qualificação técnica, respondeu que era formado em economia, educação física e do cursava nono período de Direito.

Perguntado sobre qual teria sido o motivo que o fizera deixar a companhia, o Sr. Jairo iniciou sua resposta dizendo ser necessário estabelecer o contexto dessa decisão. Narrou que já havia tomado a decisão de deixar a companhia em julho de 2020, dizendo que teria combinado com o então prefeito Bernardo Rossi que deixaria a companhia naquele ano independente da vitória ou não daquele nas eleições de outubro. Disse que tomara essa decisão, pois quando entrou na companhia como Diretora Administrativo, na gestão do Sr. Maurinho Branco, teriam elaborado um projeto para a cidade, que envolvia um plano de mobilidade, a reestruturação do transporte público e a reestruturação financeira da companhia. Alegou que quando entrou na companhia havia um passivo de 35 milhões de reais e mais de 70 processos trabalhistas e que quando saiu o passivo seria de próximo de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

7 milhões, nenhum processo trabalhista e todos os fornecedores em dia. Disse que sua saída era fruto do fato de que não conseguira fazer com que o governo entendesse que a mobilidade e o transporte público eram áreas que necessitavam um maior investimento. Disse que a partir de junho de 2020, os repasses para a CPTRANS não estavam sendo realizados e a companhia não estava conseguindo honrar suas dívidas, e que esta teria sido uma condição básica que teria sido estabelecida com junto ao Sr. Bernardo Rossi e o Sr. Renan Campos quando fora convidado para o cargo. Disse que todo seu "staff" já sabia que deixaria a companhia. Afirmou que é proprietário de outras empresas, nas quais seu irmão também é sócio, e que teria deixado essas empresas de lado por conta de sua atuação na CPTRANS, e que suas empresas vinham tendo dificuldades devido à pandemia e a sua ausência.

Disse que durante a eleição e ainda durante sua gestão teriam se iniciado pedidos para revisão do contrato. Segundo o depoente, essa matéria já vinha sendo objetivo de análise por dois motivos: o primeiro seria interrupção da atividade por conta da pandemia e o segundo teria sido uma lei aprovada pela Câmara Municipal, a qual alterou a chamada tarifa de regularização. Aduziu que esses eventos poderiam produzir desequilíbrio no contrato. **Disse encaminhou o processo para o setor jurídico, para a fiscal do contrato e para o Diretor Operacional, para que as alegações da SINALVIDA fossem analisadas. Alegou que teria encaminhado um ofício ao gabinete do prefeito sobre essa questão e que logo após teria pedido pra sair da companhia.**

Questionado se sofreu alguma pressão política para dar assinatura do Termo Aditivo que prorrogou o contrato, disse que o então prefeito Bernardo Rossi e seu chefe de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Gabinete, Renan Campos, não teriam feito qualquer pressão para assinatura do contrato. No entanto, relatou que teve uma reunião com o Sr. Marcus Von Seehausen, então Secretário de Administração e Recursos Humanos, dizendo que “possivelmente quando encaminhou o pedido ao gabinete do Prefeito, o gabinete deve ter encaminhado isso ao secretário administrativo”, o qual lhe perguntou qual seria sua opinião sobre este contrato. O Sr. Jairo disse ter respondido que o governou não teria condições morais de fazer essa renovação/aditamento de tempo, pois o governo estava terminando e que seria necessário um estudo para saber se realmente há desequilíbrio econômico no contrato.

Afirmou que, pessoalmente, entende que há desequilíbrio econômico-financeiro no contrato, mas que isso deve ser apontado de forma inequívoca, passando-se por todos os trâmites necessários, isto é, passar pelo Departamento Jurídico, passar pelo Diretor Operacional, pela Fiscal do Contrato, pela Comissão de Licitação, passar pelo Gabinete do Prefeito, ir pra Procuradoria, para o Tribunal de Contas e só então poderia ser celebrado o Termo Aditivo.

Questionado se teria tido ciência dos pareceres da fiscal do contrato, disse que sim, que logo na primeira vez em que a SINALVIDA alegou desequilíbrio, se reuniu com a Sr. Izamari e que esta pugnava pela necessidade de uma auditoria externa. Disse que concorda com essa opinião, pois seria necessário analisar as notas fiscais, os custos de funcionamento, tecnologia, funcionários e que isso era muito difícil sem uma auditoria externa.

Perguntado se a SINALVIDA teria concordado com a não realização de reajuste tarifário em 2018, respondeu que requisitou especificamente que a SINALVIDA se manifestasse



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

por escrito sobre esta questão, pois, como gestor público, acreditava que como havia previsão contratual para o aumento, se esse aumento não fosse dado no momento pré-determinado a empresa poderia reivindicar a existência de desequilíbrio econômico-financeiro no futuro, e que, por isso, requisitou que fosse enviado à Companhia um documento no qual a operadora abria formalmente mão do reajuste, por uma questão de mercado. Asseverou que a SINALVIDA alegava que não desejava o reajuste por uma questão de mercado, pois os estacionamentos do município estariam com valor abaixo do mercado e que o aumento da tarifa poderia representar queda de arrecadação.

Perguntado se confirmaria a realização de reunião entre representantes da SINALVIDA e da CPTRANS no dia 16 julho de 2020 onde teria sido acordado um Termo Aditivo que, ao invés de prever a prorrogação do contrato, contemplaria alternativas como a alteração do bilhete mínimo, passando de 30 minutos a 1 hora, a ampliação do número de vagas operadas por cada controlador, passando um controlador a ser responsável por 45 vagas e que com isso poderia ter sido diminuído o custo da operação, respondeu que sim, a reunião ocorreu e que foram levantadas essas possibilidades.

Questionado se considerava a prorrogação da subconcessão a melhor opção, o Sr. Jairo disse que não pode afirmar se é ou não, pois o trâmite não foi respeitado e que existiriam outras formas de se fazer o reequilíbrio, seja na alteração datarifa, na área a ser explorada, etc., sendo a prorrogação uma das últimas opções. Disse que a prorrogação é complicada, pois o operador vencedor da licitação fez uma oferta e assumiu um compromisso para um prazo determinado, e que no presente caso ainda faltariam cinco anos para o



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

contrato terminar. Alegou que o processo deveria ter obedecido seu rito.

6.8 SR. LUIZ BALTAR BUARQUE DE GUSMÃO, sócio-administrador e representante da SINALVIDA.

Presente na sétima reunião da Comissão, realizada no dia 25 de maio de 2021, informou ser sócio-administrador da SINALVIDA.

Defendeu que o Termo Aditivo que prorrogou o prazo do Contrato de Subconcessão não foi elaborado de última hora, na última semana do governo, mas sim discutido por mais de um ano, sendo um reflexo da aprovação da lei municipal nº 7946/2020, de iniciativa do vereador Jamil Sabrá, que teria alterado as condições contratuais estabelecidas. Disse que a lei alterou um item fundamental na concessão que é a regra tarifária.

Questionado sobre o porquê de não ter sido contratada uma auditoria externa para verificação do alegado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tal como prevê a cláusula vinte pontos seis do Contrato, tergiversou dizendo que a revisão contratual é um mecanismo usual das concessões públicas.

Perguntado se o suposto desequilíbrio econômico-financeiro deriva tão somente da Lei nº 7946/2020, respondeu que, na discussão do Termo Aditivo, só foi levado em consideração à alteração introduzida pela Lei.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Questionado se houve aumento na emissão de Avisos de Irregularidade após a edição da Lei, informou que "Regularização proporcional aumentou trezentos e cinco por cento, a integral aumentou dezessete por cento no período".

Perguntado se houve momento em que a SINALVIDA deixou de pagar os valores de outorga, respondeu que sim, por três meses.

6.9 EDSON DE OLIVEIRA PAULA, contador / parecerista contratado pela SINALVIDA, assina o "Relatório de análise técnica quanto ao equilíbrio econômico da operação de estacionamento rotativo no Município de Petrópolis".

O Sr. Edson de Oliveira Paula foi convidado a comparecer na sétima reunião da Comissão, realizada no dia 25 de maio de 2021, na sala das comissões da Câmara Municipal de Petrópolis.

No dia e hora da reunião, não compareceu.

7. DO VOTO DO RELATOR

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seu artigo 175, a possibilidade de o Poder Público delegar poderes ao particular para a prestação de serviços públicos, ou seja, a concessão de serviços públicos.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Por meio da concessão o particular (concessionário) executa o serviço, em seu próprio nome e por sua conta em risco, mas mediante fiscalização e controle da Administração Pública, inclusive sob o aspecto da remuneração cobrada ao usuário - a tarifa -, a qual é fixada pelo Poder Concedente.

A tarifa tem natureza de preço público e é fixada no contrato, devendo os procedimentos para reajuste e revisão das tarifas serem previstos no Contrato de Concessão (arts. 9º e 23, IV, da Lei nº 8.987/95).

O usuário tem direito à prestação de serviço adequado (arts.6º, caput, e 7º, I, da Lei nº 8.987/95, e art. 5º da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública).

O **instituto da subconcessão encontra aporte legal no artigo 36 da Lei nº 8.987/95.** A subconcessão é a transferência parcial da concessão a um terceiro, mediante solicitação do concessionário, por meio de um contrato administrativo.

O **contrato de subconcessão** tem que ser autorizado pelo Poder Concedente, **está sujeito à prévia concorrência** e implica, para o subconcessionário, a sub-rogação em todos os direitos e obrigações do subconcedente, dentro dos limites da subconcessão. A subconcessão tem a mesma natureza de contrato administrativo que o contrato de concessão e é celebrado à imagem deste.

No presente caso, a então concessionária do serviço de estacionamento rotativo no Município de Petrópolis, COMPANHIA PETROPOLITANA DE TRÂNSITO E TRANSPORTES - **CPTRANS,**



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

após procedimento licitatório nos autos do processo administrativo nº 600/2014, celebrou, em 10 de dezembro de 2015, Contrato de Outorga de Subconcessão de Serviços Públicos - Termo nº 16/2015 com a empresa SINALVIDA DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA VIÁRIA LTDA para a "subconcessão de serviço público para gestão e exploração dos estacionamentos rotativos de veículos nas vias públicas do Município de Petrópolis", nos termos do Edital de Concorrência nº 04/2014 e seus anexos. O prazo estabelecido foi de 10 (dez) anos, ou seja, a SINALVIDA poderia operar no Município até dezembro de 2025.

Ocorre que, ainda durante a vigência do Contrato de Subconcessão, no dia 28 de dezembro de 2020, foi celebrado, após despacho autorizativo da então Diretora-Presidente da CPTRANS, Termo Aditivo prorrogando o prazo do referido Contrato por mais 10 (dez) anos.

É de se estranhar que o Termo Aditivo tenha sido celebrado a despeito de 3 (três) pareceres contrários da fiscal do contrato e de parecer prévio do jurídico da CPTRANS, que apontavam a necessidade de auditoria independente para a verificação do suposto desequilíbrio econômico-financeiro do contrato e destacavam que, em que pese o reequilíbrio contratual ser mecanismo legal, deveria ser a última alternativa.

As oitivas dos depoentes convidados apontaram que não apenas a fiscal do contrato e a advogada da CPTRANS identificaram a necessidade de contratação de uma empresa de auditoria independente, mas também o atual Diretor-Presidente da Companhia, Sr. Luciano Moreira da Silva, e o Diretor-Presidente que antecedeu àquela que celebrou o Termo Aditivo, Sr. Jairo da Cunha Pereira.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Para fins didáticos, o presente voto será dividido de modo a apontar os 7 (sete) principais pontos de observância identificados pela Comissão:

7.1 DA PROVÁVEL IMPRUDÊNCIA NO ATO DE DESPACHO QUE AUTORIZOU A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

A Sra. Iris Palma de Magalhães foi nomeada para o cargo de Diretora-Presidente da CPTRANS no dia 23 de dezembro de 2020, após destituição do Sr. José Luiz Moura de Oliveira Voigt do cargo.

O extrato da ata de reunião do Conselho de Administração da CPTRANS que aprovou a nomeação da Sra. Iris no cargo de Diretora-Presidente foi publicado na edição do Diário Oficial do Município de Petrópolis do dia 29 de dezembro de 2020.

Portanto, antes mesmo da publicação em Diário Oficial de sua nomeação como Diretora-Presidente, a Sra. Iris Palma de Magalhães, no dia 28 de dezembro de 2020, autorizou a celebração de termo aditivo para prorrogação do contrato de subconcessão.

Neste ponto, cabe destacar fala do atual Diretor-Presidente da CPTRANS, Sr. Luciano Moreira, que, durante sua oitiva, destacou o fato do processo de concessão do estacionamento rotativo do Município de Petrópolis ser composto de mais de 20 volumes.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Esta Comissão Especial, por exemplo, está há meses analisando toda a documentação que nos foi enviada (apenas pequena parte dos "mais de 20 volumes") e ouvindo as partes envolvidas.

É humanamente impossível que em apenas 5 dias a então Diretora-Presidente tenha se inteirado dos fatos, analisado os documentos, ouvido as partes e chegado à conclusão de que, de fato, haveria desequilíbrio econômico-financeiro no contrato e a melhor solução seria a prorrogação do contrato por mais 10 anos.

Importante, ainda, lembrar que a Sra. Izamari, fiscal do contrato à época, perguntada, em oitiva, se houve reunião entre a nova diretoria nomeada em dezembro de 2020 (mês de assinatura do Termo Aditivo que prorrogou o contrato) e os funcionários da CPTRANS, afirmou que não, e que muitos funcionários nem mesmo chegaram a conhecer a nova diretoria.

Fica claro, portanto, que a ação da então Diretora-Presidente da CPTRANS se deu de forma precipitada e sem a cautela mínima necessária.

O gestor público que, por ação ou omissão voluntária, imprudência, imperícia ou negligência, causa prejuízo ao Erário, deve ser responsabilizado civilmente, ficando obrigado à reparação.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

7.2 DA NECESSIDADE DE ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

A doutrina jurídica adota diversos critérios para definir o ato administrativo.

Pelo critério objetivo, funcional ou material - preferido pelos doutrinadores na atualidade - ato administrativo é aquele praticado no exercício da função administrativa.

O Estado tem suas funções divididas em três: a legislativa, a judicial e a administrativa.

A função administrativa é exercida, predominantemente, pelo Poder Executivo e caracteriza-se por prover de maneira imediata e concreta às exigências individuais ou coletivas para a satisfação dos interesses públicos previstos em lei.

Diz-se que a função administrativa é parcial, concreta e subordinada. Parcial, porque é exercida por parte da relação, distinguindo-se, sob esse aspecto, da função jurisdicional. Concreta, porque aplica a lei aos casos concretos, diferentemente da função legislativa, dotada, em regra, de abstração e generalidade. E subordinada, porque está sujeita a controle jurisdicional.

A doutrina aponta, no entanto, que não basta dizer que o ato administrativo é o praticado no exercício da função administrativa. Busca, destarte, acrescentar novos elementos ao conceito, de modo a identificar os chamados "atos administrativos propriamente ditos".



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que para definir o ato administrativo é preciso considerar os seguintes elementos: (1) ele constitui declaração do Estado ou de quem lhe faça as vezes; (2) sujeita-se a regime jurídico administrativo; (3) produz efeitos jurídicos imediatos; (4) é sempre passível de controle judicial e (5) sujeita-se à lei.

Com os elementos acima expostos, Di Pietro define o ato administrativo como "a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário".

Tem-se, portanto, como ato administrativo, o despacho do dia 28 de dezembro de 2020, da então Diretora Presidente da Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes (CPTRANS), Sra. Iris Palmas Magalhães, que autorizou a celebração de Termo Aditivo ao Contrato de Outorga de Subconcessão de Serviços Públicos - Termo nº 16/2015 do Edital de Concorrência Pública nº 004/2014 (Processo Administrativo nº 600/14), prorrogando o prazo do referido Contrato de Subconcessão firmado entre a COMPANHIA PETROPOLITANA DE TRÂNSITO E TRANSPORTES (CPTRANS) e a SINALVIDA DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA VIÁRIA LTDA por mais 10 (dez) anos.

Ainda que o referido despacho possa ser considerado preparatório ou acessório do ato principal de celebração do Termo Aditivo, não pode ser excluído da noção de ato administrativo, vez que integra um procedimento, sendo, portanto, condição de validade do ato principal, de modo que sem ele, este não produziria efeitos jurídicos.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A doutrina jurídica ensina, ainda, que o ato administrativo possui cinco elementos, sendo necessário que todos estejam em conformidade com o que determina a lei para que tal ato seja considerado válido. São eles: competência, motivo, objeto, finalidade e forma.

Tanto "motivo" como a "finalidade" contribuem para a formação da vontade da Administração: diante de certa situação de fato ou de direito (motivo), a autoridade pratica certo ato (objeto) para alcançar determinado resultado (finalidade).

Tão importante é a observância dos elementos do ato administrativo que alguns doutrinadores, como o respeitável Hely Lopes Meirelles, os denomina "requisitos de validade do ato administrativo".

Não se confundem motivo e motivação do ato. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. A motivação do ato administrativo integra o conceito de "forma", de modo que a sua ausência impede a verificação de legitimidade do ato.

Em que pese a doutrina diverja acerca da obrigatoriedade da motivação, é unânime ao considerá-la necessária no caso dos atos discricionários, por entender que nestes, sem a motivação, não se teria meios de conhecer e controlar a legitimidade dos motivos que levaram a Administração a praticar o ato.

O ato é discricionário quando a lei permite à autoridade certa margem de liberdade de decisão diante do



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

caso concreto. Nesses casos, a solução exata não é apontada pela lei, mas tomada segundo critérios de oportunidade e conveniência. Entretanto, mesmo aí, o poder de ação da administração não é totalmente livre, devendo obedecer aos limites legais, em especial no que tange aos elementos da competência, forma e finalidade do ato administrativo.

O aspecto do ato administrativo relativo à conveniência e oportunidade dos atos discricionários é chamado de "mérito".

Como bem destaca a ilustre doutrina de Di Pietro, por muito tempo "o exame dos fatos (motivos do ato), a sua valoração, a sua razoabilidade e proporcionalidade em relação aos fins, a sua moralidade, eram vistos como matéria de mérito, insuscetíveis de controle judicial". Atualmente, porém, a discricionariedade "está limitada pelo princípio da legalidade (considerado em seus sentidos amplo e restrito) e pela exigência de razoabilidade e motivação".

O artigo 16 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro dispõe que "os procedimentos administrativos respeitarão a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência da publicidade, do contraditório, da ampla defesa, da moralidade e da motivação suficiente".

Segundo a teoria dos motivos determinantes, a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade. Assim, ainda que a Administração motive o ato, o mesmo só será válido se os motivos forem verdadeiros.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Diz-se que o ato administrativo estará eivado de vício quando os seus elementos não estiverem em conformidade com a lei. Por exemplo, o vício de competência (sujeito) se dá quando o ato foi praticado por uma autoridade incompetente; o vício de finalidade ocorre quando o ato é praticado com finalidade diversa daquela prevista juridicamente para ele; o vício de objeto, quando se realiza o ato com conteúdo diverso daquele previsto em lei; e o vício de forma se concretiza no momento em que um ato é praticado com omissão ou inobservância das formalidades indispensáveis para a sua formação, como no caso de ausência de motivação.

O vício de motivo se verifica quando um ato é praticado com base em um motivo que é ilegítimo para dar causa àquele ato, ou ainda quando o motivo alegado é inexistente ou falso.

Quanto a convalidação do ato administrativo, ou seja, o suprimento ou saneamento da invalidade de um ato com efeitos retroativos, Di Pietro ensina que nem sempre é possível e que depende do tipo de vício que atinge o ato, devendo o exame do assunto ser feito a partir da análise dos cinco elementos do ato administrativo. E conclui: "**quanto ao motivo e à finalidade, nunca é possível a convalidação**".

Não sendo possível a convalidação do vício, a doutrina majoritária segue a posição defendida por Antônio Carlos Cintra do Amaral e Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo os quais **os atos, além de ilegais, devem ser considerados nulos, ou seja, os efeitos que produziram devem ser desconsiderados.**



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Ademais, a Administração Pública tem o dever de extinguir os atos ilegais, sob pena de ferir o princípio da legalidade. A essa extinção do ato administrativo dá-se o nome de "invalidação" ou "anulação".

As súmulas n^os 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal preceituam que a anulação de ato administrativo pode ser feita pela própria Administração Pública, com base no seu poder de autotutela. Assim dispõe a súmula 473: "A Administração pode anular seus próprios atos, quando 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".

Temos, assim, que a ausência de motivo ou a indicação de motivo falso viciam o ato administrativo, tornando-o ilegal e, portanto, devendo ser invalidado pela Administração. Ademais, por não ser possível a convalidação do ato, a nulidade retroage à data em que o ato foi praticado.

No presente caso, dadas as considerações acima, podemos concluir que despacho que autoriza a celebração de termo aditivo para a prorrogação de contrato de subconcessão deve observar todos os elementos de validade do ato administrativo, dentre eles o "motivo", sob pena de incorrer em vício insanável e, conseqüentemente, em ilegalidade.

Ao se conceder reequilíbrio econômico-financeiro, sem que haja comprovação fática, ausente o "motivo" do ato administrativo, pressuposto fático que legitima a conduta da Administração.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Destarte, se o administrador, ao arrepio do que determina a norma, resolve atribuir direito ao subconcessionário sem que esteja presente o fato que o autoriza a fazê-lo, seu ato conterà defeito flagrante de motivo, o que o levará, inexoravelmente, a vício insanável de legalidade.

No despacho de 28 de dezembro de 2020, a então Diretora-Presidente da CPTRANS, Sra. Iris Palmas Magalhães, ao autorizar a celebração de termo aditivo para prorrogar o contrato de subconcessão, argumentou constarem nos autos "dois levantamentos técnicos sobre o requerimento feito pela empresa de recomposição do reequilíbrio econômico do contrato" e que "ambos reconhecem que de fato, existe um desequilíbrio nas condições econômicas e financeiras inicialmente pactuadas, divergindo apenas quanto aos valores apurados". Tal motivação, porém, é improcedente, vez que os **pareceres técnicos da fiscal do contrato sempre apontaram para a necessidade de contratação de empresa de auditoria independente**, à custa da concessionária, de modo a ser verificado o alegado desequilíbrio econômico-financeiro:

"Sobre a prorrogação do prazo contratual (item E), **esta fiscalização entende que isso somente poderia ser realizado após a intensa e detalha análise da planilha de custos e receitas do sistema**, a qual deve ser devidamente atualizada, após tantas alterações contratuais e operacionais. Ressalta-se que a receita não é o único componente que baliza o equilíbrio econômico-financeira da subconcessão. Uma redução na receita auferida, em comparação com o que foi previsto contratualmente, não reflete necessariamente em desequilíbrio econômico, se a subconcessionária



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

também encontrar formas de reduzir seus custos e investimentos, sendo este último, um importante fator de alteração da TIR (Taxa Interna de Retorno). Por isso, somente com a uma planilha atualizada, que leve em consideração os efetivos CUSTOS e INVESTIMENTOS que a empresa teve desde o início da subconcessão, é que pode-se avaliar se realmente houve o desequilíbrio e a sua devida mensuração. Cabe informar que no início de 2017, a CPTRANS já havia solicitado formalmente alguns comprovantes dos investimentos que foram realizados pela empresa no início do contrato, em 2016, a fim de já realizar uma atualização, naquela época, da planilha de custos e receitas, e até o presente momento, esses comprovantes não foram apresentados pela SINALVIDA." (Parecer técnico de 14/08/2020, assinado pela Sra. Izamari C. Machado - Fiscal do contrato a partir de 17/01/2017)

"Em relação às planilhas de revisão para reequilíbrio econômico-financeiro da subconcessão, tem-se a informar que foram apresentadas, além da planilha demonstrativa dos custos e receitas, a demonstração dos investimentos, com cópias das notas fiscais, que foram anexadas ao P.A. 660/14 sob as fls 3555 a 3907 (Volume XXI). Dada a complexidade da avaliação, esta fiscalização não possui competência para avaliá-la e sugere-se que a mesma seja encaminhada a profissional da área contábil, para que se realize uma auditoria nos documentos apresentados (planilhas de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

receitas/custos e demonstrativo de investimentos)." (Parecer técnico de 07/11/2020, assinado pela Sra. Izamari C. Machado - Fiscal do contrato a partir de 17/01/2017)

"Preliminarmente, causou-se estranheza este relatório não ser o de uma auditoria contábil mas de uma análise técnica com base somente na documentação apresentada, e deste relatório ter sido providenciado e encaminhado pela própria SINALVIDA, no papel de subconcessionária. O termo contratual prevê, conforme a cláusula 25.6 que o Poder Concedente poderá solicitar a contratação, às expensas da Subconcessionária, de empresa para auditoria independente. Porém creio eu, smj, que essa contratação deveria ter sido realizada pela própria CPTRANS, na figura de Poder Concedente, e que as custas devam ser, por sua vez, devidamente compensadas pela Sinalvida." (Parecer técnico de 14/12/2020, assinado pela Sra. Izamari C. Machado - Fiscal do contrato a partir de 17/01/2017)

Como se verifica, em nenhum momento o corpo técnico da CPTRANS atestou haver desequilíbrio-econômico financeiro no contrato, mas tão somente, reconhecendo não possuir a competência para avaliar as planilhas encaminhadas pela subconcessionária, recomendou a contratação de auditoria contábil independente.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

O motivo "desequilíbrio econômico-financeiro", portanto, não encontra qualquer comprovação técnica suficiente.

Merece destaque, ainda, parágrafo do despacho de 28 de dezembro de 2020 que tenta transfigurar o sentido de trecho do parecer técnico assinado pela fiscal do contrato, ao dizer:

"No relatório de fls. 3938, a fiscal do contrato afirma que os serviços vêm sendo prestados de forma eficiente. Sendo assim, o que mais atende ao interesse público, é a recomposição do equilíbrio econômico e financeiro pela dilação do prazo contratual, conforme previsto na cláusula quarta do contrato."

O trecho a que se refere o despacho é o que segue:

"Já nas conclusões, o relatório aponta que a extensão do prazo do contrato seria o que menos impacta a população, corroborando com a prorrogação sugerida pela subconcessionária. Porém, afirmo, como especialista no tema, que deixar a população sujeita a uma concessão pelo dobro de tempo inicialmente compactuado, é temerário, uma vez que, caso verificada a inadequada prestação de serviço, durante os primeiros 10 anos de concessão, pode-se efetuar uma nova licitação, em termos financeiros e técnicos muito mais vantajosos para a municipalidade e para os cidadãos. Significa literalmente perder a



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

oportunidade de melhoria na qualidade dos serviços prestados, que hoje é eficiente, mas não quer dizer que continue assim ao longo dos próximos anos. Além disso, sabe-se que as melhores práticas de mobilidade urbana na atualidade sugere a remoção ou exclusão de vagas de estacionamento em vias públicas, em especial nas áreas centrais, para desestimular o uso do automóvel nestas mesmas áreas e ceder lugar a faixas exclusivas para o transporte público ou transporte não-motorizado. Como os futuros governos poderão se utilizar dessas práticas se estiverem presos a uma concessão de duas décadas? A meu ver, isso pode obstacularizar ações já previstas no Plano de Mobilidade do Município de Petrópolis, e/ou ações futuras nesse mesmo tema." (Parecer técnico de 14/12/2020, assinado pela Sra. Izamari C. Machado - Fiscal do contrato a partir de 17/01/2017)

Portanto, como se verifica nos trechos destacados, buscou-se, no despacho de 28/12/2020, descontextualizar e subverter as palavras da fiscal do contrato. Destacou-se a oração "[o serviço prestado] hoje é eficiente" para justificar uma prorrogação contratual e ignorou-se que, no mesmo parágrafo, a fiscal apontou que "deixar a população sujeita a uma concessão pelo dobro de tempo inicialmente compactuado, é temerário" e que a prorrogação significaria "literalmente perder a oportunidade de melhoria na qualidade dos serviços prestados, que hoje é eficiente, mas não quer dizer que continue assim ao longo dos próximos anos".



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Percebemos, assim, que o ato administrativo em análise apresentou motivação insuficiente, rasa e contraditória com os autos do processo.

Conclui-se, por todo exposto, que há vício de motivo no ato administrativo que autorizou a celebração de termo aditivo para prorrogação do contrato de subconcessão. Destarte, o ato é ilegal e, portanto, deve ser anulado pela Administração Pública.

7.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO SEM LICITAÇÃO PARA RESTABELECER O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que, nos termos do art. 175, caput, da Constituição Federal, é imprescindível prévia licitação para a concessão ou permissão da exploração de serviços públicos. Com efeito, mostram-se inegavelmente inconstitucionais as prorrogações de concessão de serviços públicos que vão de encontro à referida premissa.

Nesse sentido:

CONCESSÃO - TRANSPORTE
INTERMUNICIPAL - PRORROGAÇÃO -
IMPOSSIBILIDADE - LICITAÇÃO. O
artigo 175 da Carta de República,
ao preconizar o procedimento
licitatório como requisito à
concessão de serviços públicos,
possui normatividade suficiente
para invalidar a prorrogação de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

contratos dessa natureza, formalizados antes de 5 de outubro de 1988 (RE nº603.350/MT-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 14/10/13).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE ATRIBUIR A LEGITIMAÇÃO PARA AGIR A UM ÚNICO ÓRGÃO. PARTIDO POLÍTICO SEM REPRESENTAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO LOCAL. POSSIBILIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEIS DE EFEITOS CONCRETOS. VIABILIDADE. **CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. PRORROGAÇÃO POR PERÍODO ALÉM DO PRAZO RAZOÁVEL PARA A REALIZAÇÃO DE NOVO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VIOLAÇÃO À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIA LICITAÇÃO PÚBLICA.** AGRAVO IMPROVIDO. I - A exigência do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, pertinente aos legitimados para a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, é que a Carta Estadual não os restrinja a um único órgão legitimado. Precedente. II - No julgamento da ADI 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, esta Corte admitiu o exercício de controle abstrato de leis de efeitos concretos. III - **A prorrogação não razoável de concessão de serviço público ofende a exigência constitucional de que ela deve ser precedida de licitação pública.** Precedentes. IV - Agravo regimental improvido. (RE nº 412.921/MG-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 15/3/11).



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

'AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CAUTELAR. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DEU EFEITO SUSPENSIVO NA ORIGEM. PEDIDO DE CONTRACAUTELA PARA QUE SE PERMITA A OPERAÇÃO DE PROLONGAMENTO DE LINHA DE TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Decisão

agravada que negou seguimento à ação cautelar, ao entendimento de que o Tribunal de origem não usurpou a competência do Supremo Tribunal Federal, ante as Súmulas 634 e 635. De toda forma, ainda que se considere inaugurada a jurisdição cautelar desta egrégia Corte, a decisão recorrida extraordinariamente está em sintonia com a jurisprudência da Casa, no sentido de que a exploração de transporte coletivo de passageiros há de ser precedida de processo licitatório.

Precedentes: Recursos Extraordinários ns. 140.989, 214.383, 264.621 e 412.978. Agravo regimental a que se nega provimento' (AC nº1.066/RJ-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 28/9/07)

'SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. AÇÃO DECLARATÓRIA. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE DIREITO DE EMPRESA TRANSPORTADORA DE OPERAR PROLONGAMENTO DE TRECHO CONCEDIDO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. Afastada a alegação do recorrido de ausência de prequestionamento dos preceitos constitucionais invocados no recurso. Os princípios constitucionais que regem a administração pública exigem que a concessão de serviços públicos seja precedida de licitação pública. Contraria os arts. 37 e 175da Constituição



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

federal decisão judicial que, fundada em conceito genérico de interesse público, sequer fundamentada em fatos e a pretexto de suprir omissão do órgão administrativo competente, reconhece ao particular o direito de exploração de serviço público sem a observância do procedimento de licitação. Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e a que se dá provimento' (RE nº 264.621/CE, Segunda Turma, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 8/4/05)

O Superior Tribunal de Justiça também entende que "estabelecido prazo de duração para o contrato não pode a Administração alterar essa regra e elastecer o pacto para além do inicialmente fixado, sem prévia abertura de novo procedimento licitatório, porquanto tal prorrogação implicaria quebra da regra da licitação, ainda que *in casu* se verifique a ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato com o reconhecimento de que as concessionárias dos serviços devam ser indenizadas."

É o que se verifica na jurisprudência da Excelsa Corte de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO.
LOTERIA. PRORROGAÇÃO DO CONTRATO SEM LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.
ALEGADO CERCEAMENTO AO DIREITO DE DEFESA. VERIFICAÇÃO IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO SUMULAR N. 7/STJ. ALEGADA OFENSA AO DIREITO DO CONCESSIONÁRIO AO EQUILÍBRIOECONÔMICO FINANCEIRO.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

NÃO DEMONSTRAÇÃO. 1. A irresignação do recorrente quanto ao indeferimento da produção de prova testemunhal não pode ser conhecida em sede de recurso especial tendo em vista o óbice estabelecido pelo enunciado sumular n. 7/STJ. 2. **Fixado determinado prazo de duração para o contrato e também disposto, no mesmo edital e contrato, que esse prazo só poderá ser prorrogado por igual período, não pode a Administração alterar essa regra e elastecer o pacto para além do inicialmente fixado, sem prévia abertura de novo procedimento licitatório**, sob pena de violação não apenas das disposições contratuais estabelecidas, mas, sobretudo, de determinações impostas pela Constituição Federal e por toda a legislação federal que rege a exploração dos serviços de loterias. 3. Não há ofensa ao equilíbrio contratual econômico financeiro em face dos investimentos realizados pela empresa recorrente, porquanto o ajuste de tal equilíbrio se faz em caráter excepcional por meio dos preços pactuados e não pela ampliação do prazo contratual. A prorrogação indefinida do contrato é forma de subversão às determinações legais e constitucionais que versam sobre o regime de concessão e permissão para exploração de serviços públicos, o que não pode ser ratificado por este Superior Tribunal de Justiça. 4. Recurso especial não provido. (REsp 912.402/GO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 19/08/2009)



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ADMINISTRATIVO - CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO DE ESTACIONAMENTO - LICITAÇÃO. 1. Contrato de concessão para um lapso temporal, não atendido pela Infraero, que esvaziou a avença ao construir um novo aeroporto, com estacionamento. 2. **Necessidade de licitação para exploração do novo estacionamento.** 3. **Impossibilidade de prorrogação do contrato de exploração para novo aeroporto, sob pena de quebra da regra da licitação.** 4. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 524.811/CE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/12/2004, DJ 11/04/2005, p. 235)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ART. 462 DO CPC/73. PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. **AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA RESERVA DE PLENÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. ART. 42, § 2º, DA LEI Nº 8.987/95. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL. PRAZO. RESPEITO AO ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O dispositivo de lei federal tido por violado não precisa está expressamente mencionado no acórdão recorrido, bastando para caracterização do prequestionamento que a matéria tenha sido debatida pelo Tribunal de origem. Admite-se o prequestionamento implícito. Precedentes. 2. No que pertine à violação do princípio da reserva de plenário, esta Corte já se pronunciou acerca da tese recursal ora em tela, no REsp 1.422.656/RJ, de relatoria do Ministro MAURO CAMPBELL, naquela ocasião entendeu-se que "não há que se



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

falar em violação ao princípio da reserva de Plenário, uma vez que o Tribunal a quo, ao julgar nulo o ato administrativo que renovou a concessão do serviço público sem licitação, o fez, principalmente, com fundamento nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal e na Lei nº 8987/95, com as alterações trazidas pela Lei nº 11.445/07, mencionando, como mais um argumento, a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Estadual nº 2.831/97, que violava o princípio da obrigatoriedade da licitação".

3. As permissões para prestação e exploração dos serviços de transporte coletivo do Estado do Rio de Janeiro, firmadas antes da Carta Constitucional de 1988, foram prorrogadas pelo prazo de quinze anos, por meio da Lei Estadual nº 2831/97.

4. **As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação,** ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei; esta é a interpretação retirada da Lei n. 8.666/93 que detalha o regramento previsto no art. 37, XXI, da CF/88.

5. A exigibilidade da licitação é proveniente da própria Carta Constituinte; incabível assim que seja dada interpretação tão larga ao art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, a ponto de se admitir tão longo lapso temporal de contrato administrativo como o do caso dos autos, quinze anos, sem a realização de processo licitatório.

6. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firmado no sentido de que não há cerceamento de defesa quando o julgador considera desnecessária a produção de prova, mediante a existência nos autos de



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

elementos suficientes para a formação de seu convencimento. 7. Aferir eventual necessidade de produção de prova demanda orevolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em recurso especial, dado o óbice do enunciado 7 da Súmula do STJ. Agravo regimental improvido. (AgRg no RESP 1376569/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2016, DJe 25/05/2016)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 480, 481 E 482 DO CPC E 42, § 2º, DA LEI N. 8.987/95. AFRONTA À RESERVA DE PLENÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. INDENIZAÇÃO. NÃO CABIMENTO. LIMITES DA LIDE. 1. A análise da existência de cerceamento de defesa esbarra na Súmula 7/STJ, mormente quando a questão posta desborda dos lindes da ação civil pública. 2. Não cabe análise de violação dos arts. 480 e 481 do CPC, ante a falta de prequestionamento da matéria. 3. **Nos termos do art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, deve a Administração promover certame licitatório para novas concessões de serviços públicos,** não sendo razoável a prorrogação indefinida de contratos de caráter precário. 4. Este Tribunal entende que o art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 não se aplica a permissões, o que per se já justificaria o afastamento da indenização destinada aos concessionários. Precedentes. 5. O entendimento deste Tribunal considera "indispensável o cumprimento dos



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso" (REsp1.354.802/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013). 6. Ausente prévio procedimento licitatório, a Administração não deve indenizar empresas permissionárias, mormente quando se busca mera adequação de serviço público à legislação de regência e à Carta da República. 7. Precedentes deste Tribunal: AgRg no AREsp 481.094/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21/5/2014; REsp 1.422.656/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21/3/2014, REsp 1.366.651/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 26/9/2013, AgRg no REsp 1.423.158/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 6/4/2015, REsp 1.407.860/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe 18/12/2013; e REsp 1.420.691/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 13/12/2013, REsp 1.376.569/RJ, em decisão monocrática, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe de 10/4/15. 8. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1364470/RJ, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDATURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 18/12/2015)

O Supremo Tribunal Federal já entendeu, inclusive, que inexistente direito líquido e certo à prorrogação contratual em contrato de concessão. Cabe, a respeito desse julgado, destacar alguns trechos do voto do Ministro Relator



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Dias Toffoli, constante do Acórdão emitido em 21/11/2017 nos autos do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 34.203/DF:

“Quando a lei se refere à licitação como forma de garantir a isonomia, encontra-se pressuposta a igualdade de oportunidades e, portanto, a ocorrência PERIÓDICA de certames, o que define a delimitação temporal dos ajustes firmados com o Estado. De igual modo, ao se referir à vantajosidade, quer a lei ressaltar que o caráter competitivo que é estabelecido pela licitação é salutar ao interesse público, o que, novamente, traduz a intenção da legislação de criar mecanismos de renovação periódica da contratação.

[...]

A regra, portanto, é que a contratação tenha um termo predefinido - prazo contratual - cabendo à Administração avaliar, ao final do termo e sempre de acordo com os parâmetros legais de atendimento ao interesse público que lhe foram traçados (e em especial a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”), o interesse e a possibilidade de renovação desse prazo.

No caso dos contratos de concessão de serviços públicos, a Constituição Federal, em seu art. 175, estabelece que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão e permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Um contrato de concessão, portanto, firmado que é a partir de um certame licitatório, tem a temporariedade como uma de suas marcas



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

fundamentais, ocorrendo, desse modo, o encerramento do contrato no prazo nele definido, salvo a realização de ajuste, ao final do termo, pela prorrogação contratual, se atendidas as exigências legais para tanto e se presente o interesse público na permanência do ajuste.

É incongruente com a natureza da prorrogação contratual, portanto, a ideia de sua formalização em momento antecedente ao término do contrato, como também é incongruente com sua natureza a garantia indissolúvel de sua realização já no instrumento contratual (como pretende o impetrante demonstrar ser o caso de seu ajuste).

Prorrogação é instrumento autorizado pela lei, nunca imposto; e sua realização, porque pressupõe atendimento ao interesse público (apreciação, como dito, sujeita a variação no tempo), não poderia, sob qualquer hipótese, ser antecipada, máxime ao ato inicial de formalização do contrato."

Destarte, esta Comissão Especial entende que a Administração Pública não poderia prorrogar o contrato sem que estivessem atendidas as exigências legais para tanto e sem estar presente o interesse público na permanência do contrato, muito menos o fazer de forma antecipada ao término do contrato.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

7.4 DA INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL QUE PERMITA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO POR MEIO DE MECANISMO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

A Administração Pública tem, dentre seus princípios essenciais elencados no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o **princípio da legalidade**. De acordo com o princípio, o exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, devendo estar restrito às condutas autorizadas em lei. Assim, se, na esfera do direito privado, o princípio da legalidade autoriza que o particular pratique todos os atos que não são contrários à lei, na esfera do direito público o princípio da legalidade coíbe a Administração a só praticar aquilo para o que exista previsão legal.

O **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias. Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva.

Dessa maneira é princípio que vincula tanto a Administração quanto os interessados, desde que, como salientado, as regras editalícias estejam em conformidade com a lei e a Constituição.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da **proibidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Significa dizer, portanto, que **nem a Administração Pública e nem o particular que com ela celebra contrato podem inovar para além das previsões contratuais**, devendo ser respeitadas os instrumentos de reequilíbrio econômico-financeiro previstos.

Dentre as **modalidades de reequilíbrio mais consagradas pela doutrina** do Direito Administrativo, é possível fazer uma distinção entre dois grupos: as modalidades que têm como causa a inflação, aí inseridas o **reajuste** (artigos 40, inciso XI e 55, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93), a **atualização** (art. 40, XIV, "c" e 55, III) e a **correção monetária** (arts. 40, XIV, "d" e 65, §8º); e a modalidade que tem como causa, denominada **revisão, repactuação, recomposição ou realinhamento** (artigo 65, inciso II, "d").

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Art. 65. Os **contratos** regidos por esta Lei **poderão ser alterados**, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: [...]

II - por acordo das partes: [...]



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou **fato do príncipe**, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Logo, o que difere a modalidade revisão das demais, é o fato desencadeador do desequilíbrio. As outras modalidades são adotadas para neutralizar os efeitos da inflação. A revisão se faz quando eventos excepcionais provocam uma alteração em um ou em ambos os lados da equação econômico-financeira.

Para melhor compreensão "**fato príncipe**", termo que consta na redação da alínea d, do inciso II do artigo 65 da Lei de Licitações, destaca-se a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

"É toda determinação estatal, geral, imprevista e imprevisível, positiva ou negativa, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo. Essa oneração, constituindo uma álea administrativa extraordinária e extracontratual, obriga o Poder Público contratante a compensar integralmente os prejuízos suportados pela outra parte, a fim de possibilitar o prosseguimento



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

da execução do ajuste, e, se a conclusão de seu objeto se tornar impossível, rende ensejo à rescisão do contrato, com as indenizações cabíveis. (...) O fato do príncipe pode exteriorizar-se em lei, regulamento ou qualquer outro ato geral do Poder Público que atinja a execução do contrato, como pode provir da própria Administração contratante ou de outra esfera administrativa competente para a adoção da medida governamental. (...) Não se confunde com a alteração ou a rescisão unilateral do contrato por conveniência da Administração, visto que neste caso a deliberação da autoridade é específica para o contrato e visa, precisamente, a modificar ou pôr fim à sua execução, ao passo que no fato do príncipe a medida é geral, não objetiva fazer cessar a execução do contrato e só incide indiretamente sobre o ajustado pelas partes, tal como quando uma proibição de importação de determinado produto passa a dificultar ou torna inexecutável a obra, o serviço ou os fornecimentos nos termos em que foram anteriormente contratados."

Como se pode observar nos depoimentos colhidos no âmbito desta Comissão Especial, a justificativa apresentada para a prorrogação do contrato em apreço foi a edição e posterior sanção, promulgação e publicação da Lei municipal nº 7.946/2020. Alega-se, assim, fato príncipe consistente na edição de norma que teria afetado a equação econômico-financeira acordada entre a Subconcessionária e o Poder Concedente.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Aqui, retomando a linha de pensamento do início do presente tópico, insta salientar a importância legal e principiológica das partes envolvidas no procedimento licitatório se aterem aos dispositivos contratuais quando da procura pelo reequilíbrio econômico-financeiro após ocorrência de fato príncipe.

O Termo de Referência do Edital de Subconcessão prevê uma única forma de revisão contratual, qual seja, a revisão tarifária.

Destarte, observado a "modificação das condições regulamentares do serviço que implique no aumento ou redução dos encargos da subconcessionária" (item 22.1.1 do Termo de Referência) e ocorrido desequilíbrio econômico-financeiro "por fatos ou eventos imprevisíveis que alterem as condições iniciais de prestação dos serviços" (item 22.1.2), se dará, nos termos do item 22, a Revisão Tarifária.

Não há, nem no Edital de licitação, nem no Termo de Referência, nem na redação contratual, nem nos termos aditivos celebrados, qualquer menção a possibilidade de utilização da prorrogação como instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro.

7.5 DO SUPOSTO DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE SUBCONCESSÃO

A lei nº 8.666/93, em seu art. 65, II, "d", permite a alteração dos contratos administrativos por ela regidos, por acordo entre as partes, quando for necessário



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

restabelecer o equilíbrio da equação econômico-financeira inicial da avença, quando configurada a álea econômica extraordinária e estranha ao contrato, desde que caracterizada uma das causas descritas no permissivo legal:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo das partes:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Depreende-se do trecho de legislação acima destacado que caberá a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato quando verificar-se para a subconcessionária modificação dos custos ou das receitas.

Ocorre que, em observância aos princípios da eficiência, da moralidade, da razoabilidade e da motivação da Administração Pública, para constatação de alteração de custos e receitas faz-se mister justificativa técnica circunstanciada e autenticada por empresa de auditoria contábil independente.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Nesse sentido, tanto o Termo de Referência (Anexo I do Edital de Subconcessão do Serviço de Estacionamento Rotativo) quanto o Contrato de Outorga de Subconcessão (Termo nº 16/2015) possuem previsão expressa para garantir a contratação de empresa de auditoria em casos de dúvida quanto aos dados apresentados pela Subconcessionária:

TERMO DE REFERÊNCIA

ITEM 11.7. AUDITORIA E VERIFICAÇÃO
Havendo necessidade de maiores esclarecimentos sobre as operações e controles administrativo-financeiros realizados pela Subconcessionária, **o Poder Concedente poderá solicitar a contratação, às expensas da Subconcessionária, de empresa para realizar auditoria independente.**

TERMO Nº 16/2015 - CONTRATO DE OUTORGA DE SUBCONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS QUE ENTRE SI CELEBRAM A CPTRANS E A EMPRESA SINALVIDA

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA - DA AUDITORIA E VERIFICAÇÃO: 25.6.
Havendo necessidade de maiores esclarecimentos sobre as operações e controles administrativo-financeiros realizados pela Subconcessionária, o Poder Concedente poderá solicitar a contratação, às expensas da Subconcessionária, de empresa para realizar auditoria independente.

O jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes arrola uma série de cautelas a serem observadas no exame de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, dentre as quais se destaca a **incumbência do administrador em verificar, item**



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

por item, a compatibilidade e a veracidade das informações das planilhas de custo apresentadas pelo contratado.

"a) requerimento do interessado: ... É ao contratado, quando pretende a majoração de preços, que cabe pedir e demonstrar o direito ao reequilíbrio. A atuação de ofício, demonstra o interesse do agente público de zelar por interesse privado, absolutamente incompatível com a austeridade de quem gere recursos públicos; b) demonstração de desequilíbrio: ao pleitear o reequilíbrio caberá ao contratado apresentar duas planilhas de custos: uma do tempo atual e outra da época da proposta; c) exame econômico das planilhas: atento ao que foi exposto, não deve o administrador conceder o reequilíbrio confiando, apenas, nos dados apresentados pelo contratado. Ao contrário, impõe-se-lhe o dever de verificar, item por item, a compatibilidade e veracidade da informação apresentada; d) análise jurídica do pleito: embora não seja indispensável, deve o administrador ter a cautela de socorrer-se do órgão jurídico, apresentando o processo para exame; (...)"

A Sra. Fiscal do Contrato, quando de análise superficial das planilhas de custo, destacou que as mudanças realizadas pela Lei municipal nº 7.946/2020 não promoveram perda de arrecadação capaz de desequilibrar o equilíbrio econômico-financeiro.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Para além dos apontamentos da Fiscal, há de se considerar também as vantajosas modificações a favor da empresa SINALVIDA, realizadas no Contrato de Subconcessão por meio do Primeiro Termo Aditivo (de 11/04/2016) e do Segundo Termo Aditivo (de 13/03/2019) ao Termo de Subconcessão (Termo nº 16/2015).

O Primeiro Termo Aditivo, em sua Cláusula Segunda, alterou o subitem 24.5 da Cláusula Vigésima Quarta do Termo de Subconcessão, aumentando o valor da Tarifa de Regularização de 5x (cinco vezes) o valor da tarifa básica para 12x (doze vezes) o valor da tarifa básica:

PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO TERMO Nº 16/2015 (11/04/2016):

CLÁUSULA SEGUNDA - DO ADITAMENTO:
O subitem 24.5 da Cláusula Vigésima Quarta do Termo de Subconcessão, Termo nº 16/2015, passa a ter a seguinte redação: "A baixa do "Aviso de Cobrança de Tarifa de Regularização", sem aplicação das sanções previstas no CTB, poderá ser realizada no prazo de até 48 horas, contadas da data da emissão do aviso, mediante o pagamento do valor correspondente a 12 (doze) vezes o preço da tarifa básica do Estacionamento Rotativo "EstaR", em qualquer Ponto de Venda do Sistema, nos termos da Portaria da CPTRANS"

REDAÇÃO ANTERIOR - TERMO Nº 15/2015:

"24.5 A baixa do "Aviso de Cobrança de Tarifa de Regularização, sem aplicação das sanções previstas no CTB, poderá ser realizada no prazo de até 48 horas, contadas da data da emissão do aviso, mediante o pagamento do valor correspondente a 5 (cinco) vezes o preço da tarifa básica do Estacionamento Rotativo "EstaR",



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

em qualquer Ponto de Venda do Sistema".

O Segundo Termo Aditivo ao Termo nº 16/2015, por sua vez, ampliou o número de vagas operados pela Concessionária, de 1.728 vagas - quantitativo estabelecido no Termo de Referência anexo ao Edital de Subconcessão - para 1.961 vagas, ampliando, assim, a possibilidade de receita da operadora:

SEGUNDO TERMO ADITIVO AO TERMO Nº 16/2015 (13/03/2019):

CLÁUSULA SEGUNDA - Ficam alterados os logradouros e quantitativos de vagas em que há operação de estacionamento regulamentado referenciados na Cláusula Quinta - ÁREA DE ABRANGÊNCIA, subitem 5.2 e Anexo II do Edital - Setores e Operação, para a listagem apresentada no anexo deste Termo Aditivo.

Não bastasse, o Segundo Termo Aditivo ainda reduziu a periodicidade com a qual o Poder Concedente poderia revisar a classificação dos setores:

CLÁUSULA TERCEIRA - O subitem 7.2 da Cláusula Sétima do Termo de Subconcessão nº 16/2015 passa a ter a seguinte redação: 7.2 A cada 12 (doze) meses o Poder Concedente procederá a revisão da classificação dos setores, baseado nos dados estatísticos fornecidos pelos meios eletrônicos de controle e utilização das vagas a serem implantados pela empresa subconcessionária.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

REDAÇÃO ANTERIOR - TERMO Nº
15/2015:

"7.2 A cada 3 (três) meses o Poder Concedente procederá a revisão da classificação dos setores, baseado nos dados estatísticos fornecidos pelos meios eletrônicos de controle de utilização das vagas a serem implantados pela empresa subconcessionária".

Como é sabido, as empresas que participam de licitações realizam, com base nas cláusulas estabelecidas no Edital de Licitação e seu Termo de Referência, estudo de viabilidade econômica, procurando estimar o potencial de geração de receitas operacionais, as despesas e o fluxo de caixa do empreendimento durante a vigência do contrato.

Temos, assim, que após estudo de viabilidade econômica, a Subconcessionária considerou vantajoso participar do procedimento licitatório nas condições apresentadas no Contrato (Termo nº 16/2015). Tais condições, posteriormente, foram melhoradas pelo Poder Concedente, em 2 (dois) Termos Aditivos celebrados, respectivamente, em abril de 2016 e março de 2019.

Portanto, de forma alguma considera-se plausível, sem a realização de análise detalhada e sem o crivo de uma auditoria independente, acolher argumento de desequilíbrio econômico-financeiro; menos ainda ponderando-se a manifestação, nos autos, da Fiscal do Contrato, em sentido contrário.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

7.6 DA ILEGALIDADE DA DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ÀS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO

Segundo Alexandre Mazza, juntamente com os serviços públicos e as atividades de fomento, o poder de polícia constitui uma das três funções precípua da Administração Pública moderna. Enquanto serviço público e fomento são atuações estatais ampliativas, o poder de polícia representa uma atividade estatal restritiva dos interesses privados, limitando a liberdade e a propriedade individual em favor do interesse público.

O fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados.

A noção de poder de polícia não se restringe ao combate à criminalidade, sendo bem mais abrangente, englobando quaisquer atividades estatais de fiscalização.

Hely Lopes Meirelles: "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Celso Antônio Bandeira de Mello: "a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma dalei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”.

José dos Santos Carvalho Filho: “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

O poder de polícia é manifestação do poder de império (ius imperii) do Estado.

Jurisprudência e doutrina moderna, encampados pela tese de Diogo de Figueiredo Moreira, apontam, para fins didáticos, quatro fases do poder de polícia: ordem/legislação; consentimento; fiscalização e sanção. O primeiro ciclo nada mais é do que o comando normativo que legitima eventual restrição, condicionamento ou disciplina da liberdade e/ou propriedade particular. Já por consentimento, entende-se o ato administrativo que permite o exercício de certa atividade ou o uso de uma propriedade. Fiscalização é a verificação se o comando legislativo está sendo cumprido. Por fim, a sanção é a atividade por meio da qual, após infração, serão aplicadas as penalidades previstas.

Com base nessa diferenciação funcional, Diogo de Figueiredo Moreira Neto sustenta que não seria possível delegar a ordem de polícia e tampouco a sanção de polícia, vez que existiria uma reserva estatal quanto à elaboração de leis e regulamentos, bem como quanto ao uso coercitivo da força.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Quanto à delegação do poder de polícia a particulares, a doutrina e a jurisprudência divergem. Enquanto o Supremo Tribunal Federal entende que o poder de polícia só pode ser delegado a pessoas jurídicas de direito público, e não a pessoas jurídicas de direito privado, independente de fazer ou não parte da Administração Indireta, sendo possível apenas a realização de atividades materiais preparatórias da atuação pública (ADIn 1.717-6), o Superior Tribunal de Justiça entende que é possível delegar as atividades de consentimento e fiscalização.

O STJ, portanto, tem encampado a visão de Moreira Neto:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por conseqüência o cumprimento do requisito do prequestionamento. 2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista). 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. Somente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação. 7. Recurso especial provido.

Para fins argumentativos, de modo a agradecermos todas as linhas de pensamento, analisaremos a posição do



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

STJ, mais ampliativa quanto à possibilidade de delegação do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado.

Como exemplo dos 4 grupos nos quais podem ser divididas as atividades que envolvem a consecução do poder de polícia, tem-se, no âmbito do direito de trânsito: o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).

Assim, de acordo com entendimento do STJ, somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

O STJ aponta que, no que tange especificamente aos atos de sanção, "a sua execução por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação".

Na hipótese em tela, a Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes - **CPTRANS é uma sociedade de economia mista com personalidade jurídica de direito privado** constituída na forma da Lei Municipal 3.901 de 23/12/1977 e alterada pela Lei 4.790 de 27/12/1990, modificada pelas Leis nº 5.331/97, 5.398/98 e 5.971/03.



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Dentre as finalidades da CPTRANS, está "assegurar a exploração e disciplina de estacionamento rotativos de veículos nas vias públicas e nos próprios municipais a serem criados para esse fim, assim como disciplinar e sinalizar horizontal e verticalmente as áreas seletivas respectivas" e "cobrar e arrecadar tarifas de utilização e arrendamento, bem como locação, dos bens e serviços previstos nos incisos acima, observada a legislação aplicável; (art. 3º, incisos III e IV da Lei nº 4.790/90).

Ao mesmo tempo, incumbe também à CPTRANS "atuar como órgão executivo de trânsito e órgão executivo rodoviário, no âmbito do Município de Petrópolis, desempenhando todas as atribuições definidas na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro." (art. 3º, incisos XX da Lei nº 4.790/90)

Como órgão executivo, compete à CPTRANS, nos termos do artigo 21 do CTB, "executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar" (art. 21, VI, Lei nº 9.5103/1997).

Destarte, a CPTRANS, sociedade de economia mista com personalidade jurídica de direito privado, exerce indevidamente a atividade "sanção" do poder de polícia exclusivo do Poder Executivo Municipal.

Neste sentido já julgou o STJ:

"O Município de Petrópolis, por meio da Lei municipal nº 5.398/98, conferiu à Companhia Petropolitana



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

de Transportes (CPTRANS), a atribuição de aplicar e cobrar multas de trânsito, o que evidencia a ilegalidade de tal delegação porque resta pacificado no Superior Tribunal de Justiça quanto à impossibilidade de sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado, exercerem poder de polícia."

(AgInt no REsp 1378808/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 08/06/2017, DJe14/06/2017).

Uma vez pessoa jurídica com finalidade empresarial, a CPTRANS não poderia ter, dentre suas atribuições, a aplicação de penalidades e multas, muito menos poderia delegar tal poder de polícia à sociedade privada não integrante da Administração Pública.

O que se denominou de "Tarifa de Regularização" nada mais é do que uma penalidade para aqueles que desrespeitam os critérios definidos para a utilização das vagas disponibilizadas nas vias públicas do Município. É, portanto, delegação à empresa privada de poder sancionatório exclusivo do Poder Público.

O Poder Judiciário já decidiu dessa forma:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. MUNICÍPIO DE UMUARAMA. SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE PODER DE POLÍCIA À EMPRESA PRIVADA. AVISO DE IRREGULARIDADE QUE NÃO PODERÁ SERVIR PARA A LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO. ANULAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

1. Em função da supremacia do interesse público e do balizamento normativo que rege o Direito público, **o poder de coerção estatal não pode ser transferido à iniciativa privada.** É indelegável, de modo que **atuações de entidades privadas por ocasião do exercício de funções exclusivamente de titularidade do Poder Público não podem ser admitidas como válidas.**

2. O princípio accessorium, ou seja, o acessório segue principal, sequiturprincipale inviabiliza que, tendo sido reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 20, § 1º do Decreto n. 137/2009 do Município de Umuarama (Incidente de Declaração de Inconstitucionalidade n.º. 1.166.994-2/01), somente seja declarada a invalidade dos avisos de irregularidades emitidos aos condutores e/ou proprietários de veículos pela empresa concessionária. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR- 4ª Turma Recursal- 0011751-665.2019.8.16.0176- Umuarama- Rel.: Juiz Tiago Gagliano Pinto Alberto. DJ: 13/11/2020)

ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO. SUPOSTA FALHA DE SERVIÇO. PROCON. APLICAÇÃO DE MULTA À EMPRESA CONTRATADA PELO MUNICÍPIO. MATÉRIA ESTRANHA ÀS RELAÇÕES DE CONSUMO. ILEGALIDADE DO ATO. **O controle do sistema de estacionamento rotativo pago nas vias públicas constitui atividade compreendida no Poder de Polícia,** não se traduzindo, portanto, numa relação de consumo entre a Administração e os administrados. Disso resulta que o PROCON não



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

possui competência para aplicar penalidade à empresa contratada pelo Município para essa tarefa sob o fundamento de falha na aplicação de autuação por infração de trânsito. Qualquer questão concernente à irregularidades nesta área é da competência exclusiva da JARI - Junta Administrativa de Recursos de Infrações. (TJ-SC - MS: 102275 SC 2005.010227-5, Relator: Newton Janke, Data de Julgamento: 25/08/2005, Primeira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2005.010227-5, de Chapecó.)

A CPTRANS, pessoa jurídica de direito privado, portanto, exerce ilegalmente o poder de polícia, em especial em sua fase sanção, não podendo, de forma alguma, delegar à empresa privada atividade que não lhe compete.

7.7 DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Assim, esta Comissão Especial, conclui que:

I. Existem indícios de imprudência, por parte da então Diretora-Presidente da CPTRANS, no ato (despacho) que autorizou a celebração do termo aditivo contratual.

II. O ato administrativo que autorizou a celebração do termo aditivo para a prorrogação do contrato de subconcessão foi praticado sem motivação suficiente,



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

apresentando motivo raso, sem amparo técnico e conflitante com os autos. Uma vez caracterizado o vício de motivo, o ato é ilegal.

III. Eventual prorrogação do prazo contratual da subconcessão **só poderia se dar ao término do contrato**, atendidas as exigências legais para tanto e desde que presente o interesse público. Ausentes quaisquer desses requisitos, a regra é de que a concessão de serviço público seja precedida de procedimento licitatório.

IV. Os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório exigem que o mecanismo a ser utilizado em eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato esteja expresso nos documentos licitatórios. Ocorre que nem o Edital de licitação, nem o Termo de Referência, nem o Contrato de Subconcessão e nem os termos aditivos celebrados fazem qualquer menção a possibilidade de utilização da prorrogação como mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro.

V. Em observância aos princípios da eficiência, da moralidade, da razoabilidade e da motivação da Administração Pública, o **suposto desequilíbrio econômico-financeiro deveria ter sido confirmado por auditoria contábil independente**, tal como exposto pela fiscal do contrato em seus pareceres.

VI. As alterações contratuais efetivadas pelos Primeiro e Segundo Termos Aditivos aparentam, em primeira análise, terem sido vantajosas à Subconcessionária. Portanto, devem ser consideradas quando da verificação de suposto desequilíbrio-econômico financeiro. Tal análise, porém, compete à auditoria contábil independente a ser



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

contratada às custas da Subconcessionária, conforme previsão contratual.

VII. É ilegal a delegação de poder de polícia à Companhia Petropolitana de Transporte (CPTRANS), sociedade de economia mista com personalidade jurídica de direito privado.

VIII. A "Tarifa de Regularização" cobrada pela Subconcessionária é penalidade imposta aqueles que desrespeitam os critérios definidos para a utilização das vagas disponibilizadas nas vias públicas do Município, destarte, não pode ser cobrada pela CPTRANS e muito menos ter sua cobrança delegada à empresa privada (Subconcessionária).

Por todo exposto:

IX. A Administração Pública deve instaurar procedimento administrativo de modo a averiguar eventual responsabilização civil da então Diretora-Presidente da CPTRANS, Sra. Iris Palma de Magalhães e, havendo dano ao erário, exigir reparação nos termos da lei.

X. A CPTRANS deve, de imediato e nos moldes legais, contratar empresa de auditoria contábil independente, às custas da subconcessionária, para aferição do suposto desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo ser consideradas, para tanto, as condições editalícias aceitas pela SINALVIDA quando da celebração do contrato e todos os fatos ocorridos desde então, incluindo as mudanças



PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

efetivadas pelos dois termos aditivos anteriores ao termo que se debate.

XI. A Administração Pública deve anular o ato administrativo que autorizou a celebração do termo aditivo que prorrogou por 10 anos o contrato de subconcessão em questão e, por conseguinte, anular o termo aditivo em si.

XII. A Administração Pública deve, no prazo de 6 meses, estudar um novo modelo para administração do estacionamento rotativo no Município de Petrópolis, vez que não é permitida a delegação do poder de polícia [e, portanto, a sanção por estacionamento irregular] à pessoa jurídica de direito privado, seja a CPTRANS (sociedade de economia mista) ou a SINAL VIDA (sociedade empresarial limitada).

XIII. Os Vereadores desta Comissão Especial promoverão representação perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em face da CPTRANS, da SINAL VIDA e do MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, pelos fatos já expostos.

XIV. Não sendo implementado novo modelo para administração do estacionamento rotativo no prazo estabelecido no item XII, os Vereadores desta Comissão Especial acionarão o Poder Judiciário apontando a ilegalidade da delegação do ato de sanção ("Tarifa de Regularidade) à pessoa jurídica de direito privado.

XV. O presente relatório e todos os documentos levantados por esta Comissão Especial serão encaminhados ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para que sejam tomadas as medidas judiciais que entenderem cabíveis.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

É o relatório.

VEREADOR YURI MOURA (PSOL)
Relator da Comissão Especial

De acordo com o relatório:

VEREADOR OCTÁVIO SAMPAIO (PSL)
Presidente da Comissão Especial

VEREADOR JUNIOR CORUJA (PSD)
Membro da Comissão Especial



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

BIBLIOGRAFIA:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33ª ed., São Paulo: Forense, 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 34ª ed., São Paulo, Editora Atlas, 2020.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 9ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 43ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34º ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2017.