



## SENHOR CONSELHEIRO RELATOR

**Processo:** [7315/2023](#)

**Proc. relacionados:** [5603/2012](#) (Representação), [4722/2016](#) (Representação), [4723/2016](#) (Representação), [4091/2016](#) (Monitoramento), [7700/2018](#) (Representação), [2765/2019](#) (Representação), [7927/2023](#) (Pedido de Reexame), [7720/2024](#) (Embargos de Declaração) e [3960/2024](#) (Embargos de Declaração)

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização – Representação

**Unidade Gestora:** Prefeitura Municipal de Guarapari

**Conselheiro Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Representante:** José Maria Brambati

**Representados:** Edson Figueiredo Magalhaes – então prefeito municipal de Guarapari

Luiz Carlos Cardozo Filho – então Secretário Municipal de Postura e Trânsito

C Lorenzutti Participações Ltda. – empresa contratada

## PARECER MINISTERIAL

### COM PEDIDO DE INTERVENÇÃO CAUTELAR NA CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DE GUARAPARI



O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no art. 55, II, LOTCEES<sup>1</sup> e no art. 3º, II, LOMPCES<sup>2</sup>, manifesta-se como segue.

## SUMÁRIO

<b>1 RELATÓRIO.....</b>	<b>3</b>
<b>2 DAS IRREGULARIDADES .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 NÚMERO DE VEÍCULOS UTILIZADOS NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EM DESACORDO COM O EDITAL/CONTRATO .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 LOCALIZAÇÃO DA GARAGEM DA CONCESSIONÁRIA EM DESACORDO COM O EDITAL/CONTRATO.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS).....</b>	<b>27</b>
<b>3 DA NECESSIDADE DE DEFLAGRAÇÃO DE PROCEDIMENTO CAUTELAR DE INTERVENÇÃO NA CONCESSÃO.....</b>	<b>31</b>
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>37</b>

<sup>1</sup> **Art. 55.** São etapas do processo: [...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

<sup>2</sup> **Art. 3º.** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas: [...]

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



## 1 RELATÓRIO

Trata-se de **Representação** em face da **Prefeitura Municipal de Guarapari-ES** e da pessoa jurídica de direito privado **C. Lorenzutti Participações Ltda.**, com base nas informações encaminhadas por meio da [Petição Inicial 01748/2023-2](#) (evento 02), formulada pelo senhor **José Maria Brambati**, o qual relatou irregularidades no **Contrato de Concessão nº 106/2016** ([7 - Anexo 05979/2023-1](#)) e na **Concorrência Pública nº 002/2016** ([8 - Anexo 05978/2023-6](#)), que dispõe a respeito da **concessão de serviços de transporte coletivo de passageiros** do Município de Guarapari.

O Representante alega que o presente Contrato de Concessão **não está sendo cumprido** por parte da empresa **C. Lorenzutti Participações Ltda.** e que o Município não exerce a devida fiscalização. Assim, **indicou as seguintes irregularidades:**

- a) Número de veículos em desacordo com o contrato de concessão e o edital de licitação;
- b) Veículos da frota com mais de 10 anos;
- c) Descumprimento da cláusula editalícia e contratual acerca da localização da garagem da concessionária;
- d) Não cumprimento dos trajetos determinados no contrato;
- e) Dívida milionária da empresa concessionária perante o município de Guarapari pelo não recolhimentos de ISS; e
- f) Bilhetagem eletrônica unipessoal.

Diante disso, requer a apuração, por parte deste Tribunal de Contas, dos alegados vícios relacionados ao **Contrato de Concessão nº 106/2016**, "*objetivando, se possível, saná-los e adequá-los à forma articuladas no contrato de concessão e no procedimento licitatório ou, ainda, anular o contrato responsabilizando os responsáveis.*".



Ato contínuo, o então conselheiro relator, Domingos Augusto Taufner, por meio da [Decisão Monocrática 1672/2023-3](#) (evento 4), decidiu **conhecer** a Representação por **preencher os requisitos de admissibilidade** e determinou a remessa do processo ao **Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF** para análise prévia de seletividade do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, conforme determina o art. 177-A do Regimento Interno.

Por meio da [Análise de Seletividade 00086/2023-7](#) (evento 5), o **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação (NDR)**, após a aplicação dos referidos critérios, considerou **selecionável** o objeto de controle. Veja:

Conclusão: **SELECIONÁVEL**

#### RESUMO

RROMA						
Risco	Relevância	Oportunidade	Materialidade	Pontuação obtida	Pontuação total de referência	Resultado RROMA
9,00	10,60	15,00	18,00	52,60	87,00	<b>60,46 Submeter ao GUT</b>

  

GUT			
Gravidade	Urgência	Tendência	Resultado GUT
5,00	3,00	3,00	<b>45,00 Selecionável</b>

Na sequência, o mesmo **NDR**, mediante [Manifestação Técnica 04108/2023-7](#) (evento 6), concluiu pela **exclusão de apuração de algumas irregularidades (subitens 4.2, 4.4 e 4.6, os quais se referem aos pontos b, d e f, referidos acima)**, por considerações como elevado lapso temporal de produção dos indícios de prova apresentados pelo representante, processos em andamento, atuação administrativa do Poder Concedente. No entanto, sugeriu a **apuração de outras irregularidades (subitens 4.1, 4.3 e 4.5)** por meio de diligências e procedimentos detalhados para a coleta de documentos e informações sobre o contrato de concessão, bem como sobre os débitos da empresa responsável. Confira:

#### 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**7.1 o afastamento da apuração das supostas irregularidades** descritas nos subitens 4,2, 4.4 e 4.6, conforme detalhado nos itens 4 e 6 desta manifestação, considerando também a racionalização administrativa e a economia processual.



**7.2 a apuração das supostas irregularidades** descritas nos subitens 4.1, 4.3 e 4.5, conforme detalhado no item 4 desta Manifestação Técnica, por meio de diligência, sugerindo-se o seguinte:

- a) com fulcro nos arts. 288, VII, e 314, §§ 1º e 2º, e inciso II do § 3º, c/c art. 358, II, do RITCEES, seja **encaminhada comunicação de diligência externa** ao Sr. Edson Figueiredo Magalhães, Prefeito do Município de Guarapari, e ao Sr. Luiz Carlos Cardoso Filho, Secretário Municipal de Postura e Trânsito, para que, no prazo de 15 dias, enviem a esta Corte:
- i) todos os termos aditivos celebrados no âmbito do Contrato de Concessão 106/2016.
- ii) relatório, e documentação comprobatória, das rotinas realizadas e providências comunicadas à Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. pela equipe de fiscalização competente, em relação às obrigações constantes no Contrato de Concessão 106/2016, com ênfase nas desenvolvidas para verificação da quantidade e demais requisitos da frota utilizada na prestação dos serviços.
- iii) relação dos veículos utilizados pela Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. para a prestação dos serviços relativos ao Contrato de Concessão 106/2016, em cada ano do contrato, especificando tipo de veículo (micro, leve, pesado, entre outros), placa, se ele é da frota operante ou reserva, além da apresentação dos CRLV's, dos certificados de vistoria e do relatório de vistoria não mecânica dos veículos relacionados.
- iv) se elaborado, o estudo técnico citado no item 1.2 do Anexo V do Edital Concorrência Pública 2/2016.
- v) razões fáticas e jurídicas, em caso de não elaboração do estudo técnico citado no item 1.2 do Anexo V do Edital Concorrência Pública 2/2016.
- vi) endereço da atual localização da garagem da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda., indicando a zona do Plano Diretor Municipal desta localização, usos permitidos e tolerados e eventual termo aditivo de alteração da obrigação exposta no item 3.5.1 do Edital de Concorrência Pública 2/2016.
- vii) deliberação, se existente, do Conselho Municipal do Plano Diretor de Guarapari autorizando a permanência da garagem da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. em eventual zona tolerada pelo Plano Diretor Municipal, nos termos do parágrafo único do art. 267 da Lei Complementar 90, de 11 de novembro de 2016.
- viii) listagem e apresentação de todas as notificações e demais pedidos de providências apresentados à Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. relativos à obrigação de transferência da garagem localizada na Rua Francisco Vieira Passos, 441, Muquiçaba.
- ix) providências tomadas e determinações apresentadas à Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. relativamente aos reflexos que seus débitos com o Município de Guarapari produzem com relação ao contrato de Contrato de Concessão 106/2016.
- x) relação e apresentação de providências e/ou sugestões provenientes da Controladoria-Geral do Município relativas ao Contrato de Concessão 106/2016 que foram acatadas e implementadas pela equipe de fiscalização competente, do início da prestação dos serviços até o recebimento da comunicação de diligência.
- b) com fulcro nos arts. 288, VII, e 314, §§ 1º e 2º, e inciso II do § 3º, c/c art. 358, II, do RITCEES, seja **encaminhada comunicação de diligência externa** ao Sr. Edson Figueiredo Magalhães, Prefeito do Município de Guarapari, e à Sra. Aline



Dias Silva, Secretária Municipal da Fazenda do Município de Guarapari, para que, no prazo de 15 dias, enviem a esta Corte:

- i) listagem e descrição pormenorizada e atualizada da origem dos débitos da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. com o Município de Guarapari, discriminando se são oriundos de tributos, autos de infração, multas ou similares.
- ii) listagem e descrição dos processos e procedimentos administrativos, extrajudiciais e judiciais adotados pela Prefeitura Municipal de Guarapari a fim de cobrar os débitos da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda, incluindo a situação atualizada de cada processo e procedimento.
- c) com fulcro nos arts. 288, VII, e 314, §§ 1º e 2º, e inciso II do § 3º, c/c art. 358, II, do RITCEES, seja **encaminhada comunicação de diligência externa** à Sra. Jacinta Merigete Costa, Controladora-Geral do Município de Guarapari, para que, no prazo de 15 dias, envie a esta Corte:
- i) relação e apresentação de providências e/ou sugestões apresentadas à Prefeitura Municipal de Guarapari e à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito relativas ao Contrato de Concessão 106/2016, do início da prestação dos serviços até o recebimento da comunicação de diligência.
- d) nos termos do art. 389, § 1º, do RITCEES, seja **dada ciência** aos gestores que o descumprimento de decisão deste Tribunal ensejará a aplicação da multa prevista no art. 389, IV, do RITCEES.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas – MPC** que, por meio do [Parecer Ministerial 00517/2024-8](#) (evento 19), anuiu aos termos da [Manifestação Técnica 04108/2023-7](#) (evento 6).

Após o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun **declarar-se suspeito para atuar na condução dos presentes autos** (evento 21), o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo se tornou Relator do processo (evento 22). Veja:



### Ao Gabinete da Presidência (GAP):

Trata-se de uma representação apresentada pelo senhor José Maria Brambati, narrando possíveis irregularidades na execução do Contrato de Concessão 106/2016, firmado entre o Município de Guarapari e a empresa C. Lorenzutti Participações Ltda.

Considerando as disposições do art. 145, § 1º do Código de Processo Civil, em conjunto com o art. 23 da LC 621, de 08 de março de 2012 e o art. 28 da Resolução 261, de 04 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), **declaro-me suspeito** para atuar na condução dos presentes autos.

Diante do exposto, os autos serão encaminhados aos procedimentos usuais para a realização do sorteio de relatoria, conforme as normativas vigentes.

Em 19 de fevereiro de 2024.

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

**Conselheiro**

Ato contínuo, o Conselheiro Relator anuiu à proposta de encaminhamento da Unidade Técnica **NDR** por meio do [Voto do Relator 779/2024](#) (evento 23), o qual foi acompanhado por seus pares no Plenário, sendo proferida a [Decisão 495/2024](#) (evento 24), com o seguinte dispositivo:

#### 1. DECISÃO TC-0495/2024-5

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

**1.1. EXPEDIR COMUNICAÇÃO DE DILIGÊNCIA** aos gestores abaixo indicados, para que, no prazo e forma regimentais, encaminhem a este Tribunal de Contas as informações pertinentes conforme segue:

**1.1.1.** A apuração das supostas irregularidades descritas no item 1.1,1.3 e 1.5 deste voto.

**1.2. EXPEDIR COMUNICAÇÃO DE DILIGÊNCIA**, ao Sr. Edson Figueiredo Magalhães, Prefeito do Município de Guarapari, e ao Sr. Luiz Carlos Cardoso Filho, Secretário Municipal de Postura e Trânsito, para que, no prazo de 15 dias, em conformidade com art. 300, § 2 c/c art. 358, II do RITCEES, para que encaminhem a esta Corte de Contas, as informações pertinentes e necessárias, bem como documentação comprobatória do cumprimento das deliberações conforme segue:



**1.2.1.** todos os termos aditivos celebrados no âmbito do Contrato de Concessão 106/2016.

**1.2.2.** relatório, e documentação comprobatória, das rotinas realizadas e providências comunicadas à Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. pela equipe de fiscalização competente, em relação às obrigações constantes no Contrato de Concessão 106/2016, com ênfase nas desenvolvidas para verificação da quantidade e demais requisitos da frota utilizada na prestação dos serviços.

**1.2.3.** relação dos veículos utilizados pela Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. para a prestação dos serviços relativos ao Contrato de Concessão 106/2016, em cada ano do contrato, especificando tipo de veículo (micro, leve, pesado, entre outros), placa, se ele é da frota operante ou reserva, além da apresentação dos CRLV's, dos certificados de vistoria e do relatório de vistoria não mecânica dos veículos relacionados.

**1.2.4.** se elaborado, o estudo técnico citado no item 1.2 do Anexo V do Edital Concorrência Pública 2/2016.

**1.2.5.** razões fáticas e jurídicas, em caso de não elaboração do estudo técnico citado no item 1.2 do Anexo V do Edital Concorrência Pública 2/2016.

**1.2.6.** endereço da atual localização da garagem da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda., indicando a zona do Plano Diretor Municipal desta localização, usos permitidos e tolerados e eventual termo aditivo de alteração da obrigação exposta no item 3.5.1 do Edital de Concorrência Pública 2/2016.

**1.2.7.** deliberação, se existente, do Conselho Municipal do Plano Diretor de Guarapari autorizando a permanência da garagem da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. em eventual zona tolerada pelo Plano Diretor Municipal, nos termos do parágrafo único do art. 267 da Lei Complementar 90, de 11 de novembro de 2016.

**1.2.8.** listagem e apresentação de todas as notificações e demais pedidos de providências apresentados à Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. relativos à obrigação de transferência da garagem localizada na Rua Francisco Vieira Passos, 441, Muquiçaba.

**1.2.9.** providências tomadas e determinações apresentadas à Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. relativamente aos reflexos que seus débitos com o Município de Guarapari produzem com relação ao contrato de Contrato de Concessão 106/2016.

**1.2.10.** relação e apresentação de providências e/ou sugestões provenientes da Controladoria-Geral do Município relativas ao Contrato de Concessão 106/2016 que foram acatadas e implementadas pela equipe de fiscalização competente, do início da prestação dos serviços até o recebimento da comunicação de diligência.

**1.3. EXPEDIR COMUNICAÇÃO DE DILIGÊNCIA**, ao Sr. Edson Figueiredo Magalhães, Prefeito do Município de Guarapari, e à Sra. Aline Dias Silva, Secretária Municipal da Fazenda do Município de Guarapari, para que, no prazo de 15 dias, em conformidade com art. 300, § 2 c/c art. 358, II do RITCEES, para que encaminhem a esta Corte de Contas, as informações pertinentes e necessárias, bem como documentação comprobatória do cumprimento das deliberações conforme segue:

**1.3.1.** listagem e descrição pormenorizada e atualizada da origem dos débitos da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda. com o Município de Guarapari, discriminando se são oriundos de tributos, autos de infração, multas ou similares.

**1.3.2.** listagem e descrição dos processos e procedimentos administrativos, extrajudiciais e judiciais adotados pela Prefeitura Municipal de Guarapari a fim de cobrar



os débitos da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda, incluindo a situação atualizada de cada processo e procedimento.

**1.4. EXPEDIR COMUNICAÇÃO DE DILIGÊNCIA**, à Sra. Jacinta Meriguete Costa, Controladora-Geral do Município de Guarapari, para que, no prazo de 15 dias, em conformidade com art. 300, § 2 c/c art. 358, II do RITCEES, para que encaminhem a esta Corte de Contas, as informações pertinentes e necessárias, bem como documentação comprobatória do cumprimento das deliberações conforme segue:

**1.4.1.** relação e apresentação de providências e/ou sugestões apresentadas à Prefeitura Municipal de Guarapari e à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito relativas ao Contrato de Concessão 106/2016, do início da prestação dos serviços até o recebimento da comunicação de diligência.

**1.5. DAR CIÊNCIA AOS GESTORES** que o descumprimento de decisão deste Tribunal ensejará a aplicação da multa prevista no art. 389, IV, do RITCEES.

Devidamente notificados, os Responsáveis apresentaram as informações solicitadas nos documentos constantes nos eventos 38 (documentação de suporte nos eventos 39 a 64), 66 (com documentação de suporte nos eventos 67 a 91), 93 e 95 (com documentação de suporte no evento 96).

Após, os autos retornaram ao **NDR**, por meio do [99 - Despacho 13069/2024-8](#), com vistas à instrução.

De posse dos autos, o **NRD**, por intermédio da [100 - Instrução Técnica Inicial 00046/2024-1](#) (evento 100), sugeriu a **citação** da empresa **C. Lorenzutti Participações Ltda.**, quanto ao subitem **2.3** da Instrução Técnica Inicial. A respeito dos **subitens 2.1** e **2.2**, sugeriu-se, apenas, a expedição de **notificação** para oitiva da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Postura e Trânsito de Guarapari, assim como da própria Concessionária. Confira:

### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**3.1 Notificação** para **oitiva** da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Postura e Trânsito de Guarapari, na forma do art. 207, II, da Resolução 261/2013 (RITCEES), acerca dos apontamentos apresentados nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3 desta Instrução;

**3.2 Notificação** para **oitiva** da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda., na forma do art. 207, II, da Resolução 261/2013 (RITCEES), acerca dos apontamentos apresentados nos subitens 2.1 e 2.2 desta Instrução;

**3.3 Citação** da Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda., quanto ao subitem 2.3 desta Instrução Técnica Inicial;

**3.4 Expedir**, em caso de manutenção do apontamento descrito no subitem 2.1 desta Instrução, **determinação** à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito, na pessoa de seu Secretário, Sr. Luiz Carlos Cardozo Filho, para que, num prazo de 180 dias,



promova uma revisão dos termos do Contrato 106/2016, de forma adequar o serviço à realidade fática atual, considerando o nível de qualidade desejado pela Prefeitura, e promovendo a justa remuneração da Concessionária face aos custos necessários para horar com suas obrigações;

**3.5** Expedir, em caso de manutenção do apontamento descrito no subitem 2.2 desta Instrução, **recomendação** à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito, na pessoa de seu Secretário, Sr. Luiz Carlos Cardozo Filho, para que analise novamente o pleito de manutenção da garagem da Concessionária no local em que se encontra, baseando sua decisão apenas em aspectos relacionados a vantajosidade, ou não, para o município de tal alteração, sendo que, caso o entendimento seja pela negativa no pleito da Concessionária, que seja dado a ela prazo adequado para a realocação, devendo este ser contado apenas após a revisão contratual a ser realizada, conforme determinação sugerida no item 2.1 desta Instrução;

**3.6** Expedir, em caso de manutenção do apontamento descrito no subitem 2.3 desta Instrução, **recomendação** à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito, na pessoa de seu Secretário, Sr. Luiz Carlos Cardozo Filho, para que avalie a vantajosidade para o município da manutenção, ou não, deste contrato e, caso entenda pela extinção, instaure procedimento de caducidade, haja vista a constante e reiterada ausência de pagamento de débitos tributários pela Concessionária, conforme previsão constante na Cláusula 12.1 do Contrato de Concessão 106/2016.

As **notificações e citações** sugeridas na [100 - Instrução Técnica Inicial 00046/2024-1](#) (evento 100) foram acolhidas e determinadas pela [104 - Decisão SEGEX 00506/2024-1](#) (evento 104), abaixo transcrita:



Diante do que consta dos autos em epígrafe, o Coordenador do Núcleo de Controle Externo de Programas de Desestatização e Regulação (NDR) do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo **DECIDE**, com fundamento no art. 63, incisos I e III, da Lei Complementar 621/2012 c/c arts. 47, inciso IV, e 358, I e III, todos do Regimento Interno deste Tribunal, e Ato Segex 14/2020-8, de 17 de janeiro de 2020, determinar:

a) a **CITAÇÃO** da empresa **C. LORENZUTTI PARTICIPAÇÕES LTDA.** (concessionária de transporte público do município de Guarapari), na pessoa de seu responsável legal, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresente alegações de defesa, razões de justificativa, esclarecimentos/documentos que entender necessários e/ou efetue o recolhimento dos tributos devidos, em razão do constante na Instrução Técnica Inicial 46/2024-1, Item 2.3.

b) a **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, da Prefeitura Municipal de Guarapari, na pessoa do seu responsável legal, o Sr. Prefeito **EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES**, e da Secretaria Municipal de Postura e Trânsito de Guarapari, na pessoa do seu responsável legal, o Sr. Secretário **LUIZ CARLOS CARDOSO FILHO**, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresentem, individual ou coletivamente, razões de justificativa, esclarecimentos e/ou documentos que entenderem necessários, em razão do constante na Instrução Técnica Inicial 46/2024-1, Itens 2.1, 2.2 e 2.3, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

c) a **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, da empresa **C. LORENZUTTI PARTICIPAÇÕES LTDA.** (concessionária de transporte público do município de Guarapari), na pessoa de seu responsável legal, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresente razões de justificativa, esclarecimentos e/ou documentos que entender necessários, em razão do constante na Instrução Técnica Inicial 46/2024-1, Itens 2.1 e 2.2, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

Determino o encaminhamento, aos responsáveis, de cópia desta Decisão, bem como da Instrução Técnica Inicial 46/2024-1, juntamente com os Termos de Citação e de Notificação.

Em resposta à citação da **C. Lorenzutti Participações Ltda.** e às notificações, foram apresentadas manifestações pelos agentes públicos responsáveis e justificativas de defesa pela Concessionária.

A instrução, então, foi encerrada por meio da [140 - Instrução Técnica Conclusiva 03429/2024-3](#) (evento 140), na qual o **NDR** concluiu pela **manutenção dos achados e consequente procedência da Representação**, confirmando as irregularidades



perpetradas pela Concessionária **C. Lorenzutti Participações Ltda.** quanto à quantidade de veículos, localização da garagem e ausência de recolhimento do Imposto Sobre Serviços, com a rejeição da defesa e aplicação de multa por ato ilícito. Assim, propôs os seguintes encaminhamentos:

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após análises realizadas nesta Instrução Técnica Conclusiva, nos termos do artigo 329, § 6º c/c o artigo 207, *caput*, inciso IV, § 4º, do RITCEES<sup>16</sup>, **propõe-se:**

4.1a **manutenção dos achados** e a **procedência da representação**<sup>17</sup> descritos nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3, desta ITC, que correspondem, respectivamente, aos achados descritos nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3 da ITI 46/2024:



**4.1.1 Número de veículos utilizados na prestação do serviço em desacordo com o edital/contrato.**

**Critério:** Princípio da vinculação ao instrumento convocatório; Cláusula 3 do Edital da Concorrência 2/2016.

**4.1.2 Localização da garagem da concessionária em desacordo com o edital/contrato**

**Critério:** Princípio da vinculação ao instrumento convocatório; Cláusula 3.5.1 do Edital da Concorrência 2/2016.

**4.1.3 Ausência de recolhimento do ISS**

**Critério:** item 16.01 do art. 225, c/c o Inciso II do art. 236, ambos da Lei Complementar Municipal 8/2007; Cláusula 12.1 do Contrato 106/2016

**Responsável:** C. Lorenzutti Participações Ltda. (Concessionária)

4.2 Diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV<sup>18</sup>, da Res. TC 261/2013 **conclui-se opinando por;**

4.2.1 Rejeitar as razões de justificativa/defesa apresentadas pela Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda, **condenando-a ao pagamento da multa** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática de ato ilícito descrito no subitem 4.1.3, conforme fundamentação contida no subitem 2.3 desta ITC.



4.3 Sugere-se, ainda, na forma dos artigos 1º, inciso XVI, e 111, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (LOTCEES) c/c os artigos 300, § 3º e 329, § 7º da Resolução TC 261/2013 (RITCEES)<sup>19</sup>:

4.3.1 **EXPEDIÇÃO**, com fulcro no art. 207, IV, RITCEES, de **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito, na pessoa de seu Secretário, Sr. Luiz Carlos Cardozo Filho, para que, num prazo de 180 dias, promova uma revisão dos termos do Contrato 106/2016, de forma adequar o serviço à realidade fática atual, considerando o nível de qualidade desejado pela Prefeitura, e promovendo a justa remuneração da Concessionária face aos custos necessários para honrar com suas obrigações;

4.3.2 **EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO** à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito, na pessoa de seu Secretário, Sr. Luiz Carlos Cardozo Filho, para que analise novamente o pleito de manutenção da garagem da Concessionária no local em que se encontra, baseando sua decisão apenas em aspectos relacionados à vantajosidade, ou não, para o município de tal alteração, sendo que, caso o entendimento seja pela negativa do pleito da Concessionária, que seja dado a ela prazo adequado para a realocação, devendo este ser contado apenas após a revisão contratual a ser realizada, conforme determinação sugerida no item 2.1 desta Instrução;

4.3.3 **EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO** à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito, na pessoa de seu Secretário, Sr. Luiz Carlos



Cardozo Filho, para que, após a realização do reequilíbrio contratual proposto no item 2.1 desta ITC, caso a Concessionária contraia novos débitos de ISS de forma continuada, avalie a vantajosidade para o município da manutenção, ou não, deste contrato e, caso entenda pela extinção, instaure procedimento de caducidade, conforme previsão constante na Cláusula 12.1 do Contrato de Concessão 106/2016;

4.4 Sugere-se que seja dada ciência do teor da decisão final a ser proferida à Secretaria Municipal de Postura e Trânsito, na pessoa de seu Secretário, Sr. Luiz Carlos Cardozo Filho, à Prefeitura Municipal de Guarapari, na pessoa do Sr. Prefeito Edson Figueiredo Magalhães, ao Representante e à Concessionária C. Lorenzutti Participações Ltda.

Após, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para emissão de Parecer.

É o que cumpre relatar.

## 2 DAS IRREGULARIDADES

### 2.1 NÚMERO DE VEÍCULOS UTILIZADOS NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EM DESCORDO COM O EDITAL/CONTRATO

O indicativo de irregularidade em comento constitui, sem dúvida, violação grave e reiterada ao **Contrato de Concessão nº 106/2016**, firmado entre a empresa **C. Lorenzutti Participações Ltda.** e o Município de Guarapari, bem como flagrante descumprimento editalício, ademais de provocar a infringência de princípios constitucionais fundamentais, dentre os quais se destacam a legalidade, a isonomia, a eficiência administrativa e o interesse público.

Conforme explicitado no **item 3.1 do Edital de Concorrência Pública nº 2/2016** ([8 - Anexo 05978/2023-6](#)), ficou estabelecido, com absoluta clareza, que “os serviços deverão ser executados, inicialmente, com, no mínimo, a frota delimitada no Anexo V”. Veja:



### **3. CONDIÇÕES NECESSÁRIAS À PRESTAÇÃO ADEQUADA DOS SERVIÇOS (LEI 8.987/95, ART. 18, II)**

**3.1.** Os serviços deverão ser executados, inicialmente, com, no mínimo, a frota delimitada no Anexo V (Indicadores da Rede de Transporte Público – Sistema Atual), de forma a atender as Linhas Regulares já existentes. As linhas, seus horários e equipamentos, respectivamente utilizados, poderão ser alterados pelo poder concedente sempre que se notar necessário ao melhor atendimento ao interesse público, vinculado ao princípio da atualidade.

Esse anexo, por sua vez, se determinou expressamente que a frota operante deveria contar com **99 veículos**, além de outros **10 veículos** como **reserva técnica**, totalizando assim uma **frota de 109 veículos** para a prestação adequada e eficiente do serviço público concedido. Nos primeiros 36 meses, a Concessionária poderia iniciar a prestação do serviço com **65% do total previsto**, ou seja, **64 veículos operacionais** e **7 reservas**. Confira:



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS  
Comissão Permanente de Licitação - COPEL**

#### **ANEXO V**

#### **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº. 002/2016**

#### **INDICADORES DA REDE DE TRANSPORTE PÚBLICO – SISTEMA ATUAL**

##### **1) Projeção dos Principais indicadores da rede de transporte público, conforme Edital:**

Frota operante: 99 veículos  
Frota reserva: 10 veículos  
Frota total: 109 veículos

Quilometragem percorrida: 549.183 km/mês, sendo 26.151 km/mês improdutiva.  
Passageiros transportados equivalente: 1.476.374 mês Passageiros transportados equivalente: 1.476.374  
mês

1.2 – Considerando a necessidade de não superdimensionar a frota, o que poderia acarretar a inviabilidade de competição, o concessionário deverá iniciar a operação com 65% (sessenta e cinco) por cento do total acima, e terá o prazo de até 36 (trinta e seis meses) para implementação dos 100% (cem por cento) da frota, conforme apresentação de estudo técnico para tanto, o qual se iniciará a partir do 13º (decimo terceiro) mês da contratação.

**Índice de passageiros por quilômetro equivalente (IPKeq): 2,69**



Todavia, em evidente e deliberado descumprimento às condições pré-estabelecidas e às obrigações por ela mesma assumidas ao se sagrar vencedora da licitação, **a empresa concessionária tem prestado serviços com número bastante inferior de veículos.**

Conforme apurado pela Unidade Técnica **NDR**, a concessionária **chegou a operar com apenas 38 veículos**, quantidade muito abaixo do mínimo inicial obrigatório fixado no contrato, representando apenas cerca de **35% da frota mínima exigida.**

Em fiscalização realizada por este Tribunal de Contas, Processo TC [7700/2018](#) (Representação), foi verificado que o total de veículos utilizados pela empresa no início do contrato era de apenas **42.**

Ainda que não se possa precisar quantos veículos estejam operando atualmente, apresenta-se inequívoco considerar que a Concessionária não está disponibilizando o quantitativo mínimo de veículos estabelecido no **Contrato de Concessão nº 106/2016** ([7 - Anexo 05979/2023-1](#)) com vistas à adequada prestação do serviço.

Tal discrepância não configura mero ajuste operacional ou circunstância econômica superveniente, mas uma **inequívoca alteração unilateral e prejudicial das condições contratuais originalmente pactuadas**, o que, em verdade, compromete a qualidade, a regularidade e a eficiência do serviço público prestado à população.

Essa prática gera grave dano ao interesse público, pois reduz de forma expressiva a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, afetando sua mobilidade e sua dignidade. Ademais, representa um impacto econômico negativo aos usuários, que **pagam tarifas calculadas inicialmente para uma frota maior e um serviço de melhor qualidade.**

Não menos importante, a **redução unilateral** da frota rompe com a igualdade de condições entre os licitantes que disputaram a concessão. Além da possibilidade de empresas terem sido preteridas pelo oferecimento de propostas realistas e compatíveis com o dimensionamento da frota exigida no Edital, muitas interessadas podem nem ter chegado a competir ante as condições originais supostamente “desfavoráveis” à execução contratual.



Dessarte, ao atuar dessa forma arbitrária, a concessionária, compromete o equilíbrio concorrencial, viola, de forma indubitável, o princípio constitucional da isonomia nas licitações públicas, previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, assim como **desrespeita as condições necessárias à prestação adequada do serviço**, na forma do art. 18, II, da [Lei nº 8.987/1995](#), *in verbis*:

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

II - a descrição das **condições necessárias à prestação adequada do serviço**;

Imperiosos registrar que a empresa já prestava o serviço em Guarapari por intermédio de **sua subsidiária Viação Asatur** (Alvorada Sul América de Turismo – Asatur Ltda, CNPJ 27.029.636/0001-12)<sup>3</sup>, ou seja, **já conhecia suficientemente bem o objeto, especialmente o potencial de demanda do município**.

---

<sup>3</sup> [Empresa sócia da Asatur vence licitação do transporte coletivo de Guarapari](#)

Por Natália Zandomingo

Publicado em 28 de julho de 2016 às 11:13

A empresa C. Lorenzutti Participações Ltda, sócia da viação Asatur, foi declarada vencedora do processo de licitação para concessão do serviço de transporte coletivo do município de Guarapari. O resultado foi publicado pela Comissão Permanente de Licitação da prefeitura (Copel), na edição desta quinta-feira (28) do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo.



### Consulta Empresas - JUCEES

Geral    Atividade    Filiais    Histórico    Livros    **Sócios**

Nome Empresarial

ALVORADA SUL AMERICA DE TURISMO - ASATUR LTDA

CNPJ

27029636000112

Dados dos Sócios

Nome	Cargo
C LORENZUTTI PARTICIPACOES LTDA	SOCIO
CLAUDINOR LORENZUTTI	ADMINISTRADOR, REPRESENTANTE LEGAL, SOCIO
NUBIA GORETTI LORENZUTTI OLIVEIRA	ADMINISTRADOR

Esta consulta não é válida como certidão da Junta Comercial.

Nova Consulta

Fonte: <https://jucees.es.gov.br/consulta-empresas>

Ademais, segundo o **NRD**, “*nos primeiros anos, pelo menos até 2018, o contrato foi reajustado com índices superiores à variação dos custos do serviço, ou seja, é possível inclusive alegar o oposto defendido pela Concessionária, ou seja, que houve um desequilíbrio em desfavor dos usuários neste período.*” (Trecho da [140 - Instrução Técnica Conclusiva 03429/2024-3](#)).



Por oportuno, registra-se, também, que muito embora a concessionária exerça a atividade por sua conta e risco, ela não tem a prerrogativa de compatibilizar os níveis de adequação do serviço à receita obtida, eis que previstos no contrato administrativo firmado.

Assim, por exemplo, se uma empresa privada, concessionária de serviço público de transporte de passageiros, por sua conta e risco, deixa de realizar os investimentos previstos no contrato de concessão alegando frustração da demanda em relação às estimativas iniciais e consequente perda de receita tarifária, a conduta da concessionária viola a obrigação de manutenção do serviço adequado, no que compreende não só as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, senão ainda a modernidade de equipamentos e instalações, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Nesse contexto, cabe rechaçar com veemência a proposta de revisão dos termos do Contrato nº 106/2016 apresentada pelo **NDR** como solução para adequar o serviço à “realidade fática atual”, sob a alegação de garantir à concessionária remuneração suficiente para honrar suas obrigações.

**Tal proposta** – longe de solucionar o problema – **configura, na verdade, um prêmio à ineficiência e um estímulo ao descumprimento contratual reiterado**, além de representar uma **transferência inadmissível** para o Poder Público dos ônus decorrentes de uma proposta inadequada ou inviável apresentada pela própria concessionária por ocasião da licitação.

A adoção dessa medida significaria admitir que a empresa concessionária poderia modificar, de forma unilateral e sem consequências, condições essenciais do edital e do contrato a seu favor, comprometendo a própria lógica dos procedimentos licitatórios e do regime jurídico-administrativo, que exigem estrita observância ao Edital e ao Contrato como fundamentos essenciais da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

Não há, portanto, como considerar aceitável uma revisão contratual que se presta, apenas, a **acomodar irregularidades contratuais graves**, sob pena de institucionalizar o prejuízo aos cofres públicos e legitimar práticas incompatíveis com a boa gestão pública.



Ao contrário, ante o reiterado e grave descumprimento contratual, urge adotar as providências legais cabíveis previstas na [Lei nº 8.987/1995](#), em especial a **INTERVENÇÃO CAUTELAR** prevista no artigo 32<sup>4</sup> ou o **procedimento de extinção da concessão por caducidade**, como determinado pelo artigo 38, §1º, II<sup>5</sup>, justamente para proteger o **interesse público** e o **patrimônio municipal** frente a condutas que demonstram falta de compromisso da concessionária com suas obrigações mais elementares.

Mister se fazer trazer à colação que mesmo após a aplicação de sanções, a concessionária continua a não utilizar o quantitativo estabelecido no Edital/Contrato como sendo o mínimo necessário para prestar o serviço, fato que merece atenção, porquanto **o descumprimento reiterado das obrigações contratuais também é causa da extinção da concessão**, na forma do inciso IX da Cláusula 12.1 do Contrato de Concessão nº 106/2016 ([7 - Anexo 05979/2023-1](#)).

---

<sup>4</sup> **Art. 32.** O poder concedente poderá intervir na concessão, **com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.**

**Parágrafo único.** A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.

<sup>5</sup> **Art. 38.** A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

**§ 1º. A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:**

**I** – o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

**II** – a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;



## CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA - DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO (Lei 8.987/95, art. 23, IX)

12.1 – O presente Contrato poderá ser rescindido nas hipóteses estabelecidas nos artigos. 77, 78 e 79 da Lei 8.666/93 e suas alterações, bem como no Edital nº 002/16, ou seja, extingue-se o contrato de **CONCESSÃO** por:

- I - advento do termo contratual, se não houver prorrogação;
- II - recusa de prorrogação através de denúncia motivada em maus serviços, nos seis meses anteriores ao vencimento do contrato;
- III - encampação;
- IV - caducidade;
- V - rescisão amigável ou judicial;
- VI - falência ou extinção da **CONCESSIONÁRIA**;
- VII - impossibilidade da continuidade dos serviços, por força maior ou caso fortuito que impossibilite, de forma absoluta, a continuidade dos serviços;
- VIII - transferência dos serviços, sem prévia anuência do **PODER CONCEDENTE**;
- IX - reiterado descumprimento das cláusulas contratuais ou regulamentares;**
- X - deixar de recolher os impostos municipais;
- XI – pela retomada dos serviços pelo **PODER CONCEDENTE**, de acordo com o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Municipal Complementar nº 002/2006.

Ante o exposto, conclui-se pela **manutenção dessa irregularidade**, rejeitando-se integralmente qualquer proposta de revisão contratual nesse contexto específico, e **determinando-se** ao Poder Concedente a imediata adoção das medidas administrativas e jurídicas cabíveis, em prol da defesa do erário, da integridade dos serviços públicos e da adequada responsabilização da concessionária pelos atos praticados em flagrante violação às suas obrigações contratuais.

Por último, considera-se cabível a **aplicação da multa** fundamentada no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCE/ES<sup>6</sup>, haja vista que a irregularidade comporta **elevado grau de reprovabilidade**.

### 2.2 LOCALIZAÇÃO DA GARAGEM DA CONCESSIONÁRIA EM DESACORDO COM O EDITAL/CONTRATO

<sup>6</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]  
II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



O artigo 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal estabelece com clareza que a Administração Pública, direta e indireta, deve observar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas suas contratações, e determina que as licitações públicas são vinculadas ao edital convocatório, não podendo a Administração nem os particulares contratados desviarem-se das condições previamente estabelecidas, sob pena de quebra do princípio constitucional da isonomia entre os licitantes.

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que **assegure IGUALDADE DE CONDIÇÕES a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (destacou-se)

A respeito do princípio da vinculação ao edital, tanto a [Lei 8.666/1993](#) (artigos 3º e 55, XI) quanto a [Lei 14.133/2021](#) (artigos 5º e 92, II<sup>7</sup>) são categóricas ao vedar qualquer alteração arbitrária das condições editalícias após a realização do certame. Essa regra garante que todos os participantes estejam submetidos às mesmas condições durante o processo de competição, sem favorecimentos ou prejuízos indevidos, em respeito absoluto à isonomia.

Da mesma forma, a [Lei nº 8.987/1995](#), que regulamenta o regime de concessão e permissão dos serviços públicos, a par de seu art. 14<sup>8</sup> resguardar a ideia de que a discricionariedade administrativa se encerra com a elaboração do edital e, uma vez publicado, seu cumprimento é imperativo (porquanto “lei” interna da licitação), também deixa consignado em seu artigo 23, incisos I e II, que são cláusulas essenciais dos contratos de concessão “o

<sup>7</sup> **Art. 5º.** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da **vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

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

**II – a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor** ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

<sup>8</sup> **Art. 14.** Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e **da vinculação ao instrumento convocatório**.



objeto, a área e o prazo da concessão” e “o modo, forma e condições de prestação do serviço”.

Sendo assim, a **cláusula 3.5 do Edital de Concorrência Pública 2/2016** estabelece que **a garagem dos ônibus deve estar localizada fora da área urbana adensada do Município**. Já o item **3.5.1** concedeu prazo de 24 meses para que as empresas que já possuíssem garagem estabelecida na área urbana adensada no Município anteriormente à regulamentação no Plano Diretor Municipal (PDM) **transferissem as instalações para fora da área adensada**. Veja ([8 - Anexo 05978/2023-6](#)):

**3.5. A garagem dos ônibus deve estar fora da área urbana adensada do Município**, compreendida pelos bairros: Setiba, Santa Monica, Perocão, Aeroporto, Praia do Morro, Muquiçaba, Itapebussu, Centro, Parque da Areia Preta, Olaria, Ipiranga, São Judas Tadeu, Praia do Riacho, Nova Guarapari, Meaipe, bem como não poderá está localizada em orla marítima do Município, garantindo assim, a eliminação da concentração de veículos de grande porte nos centros urbanos residenciais e turísticos da cidade.

3.5.1. No caso de empresas que já possuam garagem estabelecida na área urbana adensada no Município, anteriores a esta regulamentação no Plano Diretor Municipal (PDM), **terão prazo de até 24(vinte e quatro) meses para transferência, caso sejam vencedoras**.

**Desse modo, a localização da garagem da concessionária constitui elemento essencial do contrato, pois interfere diretamente nos custos operacionais, no planejamento logístico e no próprio cálculo da tarifa de remuneração, bem como influencia na igualdade de condições para os licitantes.**

Consoante destaca a [140 - Instrução Técnica Conclusiva 03429/2024-3](#), a concessionária mantém a localização da garagem em evidente desacordo com o Edital e com o Contrato celebrado. Ressalta-se que a manifestação técnica registra que essa situação foi verificada e confirmada, e o Poder Concedente, embora notificado, não adotou providências suficientes para saná-la. Ademais, não foi celebrado termo aditivo que autorizasse tal modificação ou justificasse excepcionalidade à regra estabelecida originalmente no instrumento convocatório.

Primeiramente deve ser destacado que, conforme manifestação do Prefeito Municipal, a Concessionária continua com a garagem no mesmo endereço, o qual está localizado em área adensada no município, e que, conforme exigência editalícia,



deveria ser transferida para área fora da área urbana adensada, no prazo de 24 meses. (trecho da [100 - Instrução Técnica Inicial 00046/2024-1](#))

Tais fatos caracterizam violação explícita ao princípio constitucional da isonomia, uma vez que a concessionária vencedora obteve vantagens econômicas indevidas em relação aos demais concorrentes e a outros possíveis interessados. Tal comportamento da Administração, ao tolerar reiteradamente o descumprimento contratual sem adoção efetiva de medidas corretivas, **fragiliza a credibilidade dos processos licitatórios e fomenta insegurança jurídica, além de representar um risco concreto de dano ao patrimônio público e ao equilíbrio econômico-financeiro originalmente pactuado.**

É preciso considerar que outros interessados poderiam ter oferecido propostas se soubessem, à época, que a garagem da concessionária poderia ficar dentro da área urbana adensada do Município de Guarapari.

Destaca-se, além disso, conforme pontuado na [6 - Manifestação Técnica 04108/2023-7](#), que essa irregularidade gera não apenas insegurança contratual, mas também prejuízo econômico ao Município de Guarapari, pois **afeta a planilha de custos operacionais utilizada para a fixação tarifária e para o cálculo da remuneração justa da concessionária, comprometendo, assim, o próprio equilíbrio econômico-financeiro do contrato.**

Dessa forma, a manutenção irregular da garagem em local distinto do previsto originalmente no Edital configura não apenas um descumprimento formal, mas uma irregularidade substancial com impacto financeiro direto para o erário. A esse respeito, confira o posicionamento do **NRD**:

Deve-se ressaltar que a localização da garagem produz reflexos na tarifa a ser cobrada dos usuários, em virtude de variações da distância improdutiva percorrida. (Trecho da [6 - Manifestação Técnica 04108/2023-7](#))

Sobre tal aspecto, cumpre trazer à baila que o art. 17 da [Lei nº 8.987/1995](#)<sup>9</sup> determina que será considerada desclassificada a proposta que, para sua viabilização, **necessite de**

<sup>9</sup> **Art. 17.** Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, **necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.**



**vantagens** ou subsídios **que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes**. Verifica-se, portanto, que a alegação de inviabilidade financeira para a **C. Lorenzutti Participações Ltda.** mudar a garagem de local coloca em xeque a exequibilidade da sua própria proposta e revela que, primeiro, buscou-se vencer a licitação; depois, ajustou-se a execução do serviço para viabilizar financeiramente sua proposta, em detrimento do objeto licitado, do interesse público e da isonomia entre os licitantes.

Não cabe à concessionária, portanto, alterar as regras do jogo a seu favor, depois da celebração do contrato.

Por consequência, a manutenção dessa irregularidade não pode ser compreendida como mera questão acessória, que se possa relevar ou mitigar. Ao contrário, trata-se de uma violação clara e grave do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 14 da [Lei nº 8.987/1995](#)<sup>10</sup>), essencial para garantir a igualdade de condições entre licitantes e a integridade dos procedimentos de contratação pública.

Cabe ainda ressaltar que, segundo nos informa o art. 4º, *caput*, inciso IV, da [Lei 4.717/1965](#) (Regula a Ação Popular), **são nulas** todas e quaisquer alterações, vantagens, prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, **durante a execução do contrato de concessão, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos**.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.

**IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos;**

§ 1º. Considerar-se-á, também, desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade. ([Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

§ 2º. Inclui-se nas vantagens ou subsídios de que trata este artigo, **qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado**, ainda que em consequência da natureza jurídica do licitante, que **comprometa a isonomia fiscal** que deve prevalecer entre todos os concorrentes.

<sup>10</sup> **Art. 14.** Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.



Ante tais argumentos e à luz dos dispositivos constitucionais e legais mencionados, em discordância com a proposta de recomendação do NRD, **faz-se imperiosa a manutenção da irregularidade apontada**, cabendo ao Poder Concedente a adoção das medidas cabíveis previstas no ordenamento jurídico para restabelecer a legalidade, o equilíbrio contratual e a defesa do interesse público. É imperativo preservar a isonomia, a moralidade administrativa e assegurar o respeito estrito às condições editalícias, de modo a evitar prejuízos indevidos ao patrimônio público e garantir a integridade e eficiência do serviço público concedido.

Por fim, pugna-se pela **aplicação da multa** prevista no art. 135, II, da Lei Complementar 621/2012<sup>11</sup>. À luz do expendido, registra-se ainda que se reconhece a possibilidade de debates acerca da dosimetria das penas a serem aplicadas aos Responsáveis, mas não haveria como apagar a gravidade da irregularidade em tela.

### 2.3 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS)

A análise rigorosa dos documentos constantes no processo em tela revela uma situação grave e reiterada de descumprimento contratual por parte da empresa **C. Lorenzutti Participações Ltda.**, concessionária do serviço público de transporte coletivo no Município de Guarapari, referente à ausência sistemática de recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), tributo devido aos cofres municipais do Poder Concedente.

Essa irregularidade caracteriza-se como uma violação grave não apenas do ponto de vista fiscal, mas sobretudo contratual e jurídico, dado que a obrigação tributária constitui elemento essencial da higidez das relações contratuais firmadas com a Administração Pública, especialmente em contratos de concessão regulados pela Lei nº [Lei nº 8.987/1995](#).

<sup>11</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]

II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



Conforme estabelecido no inciso X da cláusula 12.1 do **Contrato de Concessão nº 106/2016**, a inadimplência reiterada da concessionária em relação ao recolhimento dos impostos municipais constitui hipótese objetiva e expressa de **extinção da concessão por caducidade**. Veja:

#### CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA - DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO (Lei 8.987/95, art. 23, IX)

12.1 – O presente Contrato poderá ser rescindido nas hipóteses estabelecidas nos artigos. 77, 78 e 79 da Lei 8.666/93 e suas alterações, bem como no Edital nº 002/16, ou seja, extingue-se o contrato de **CONCESSÃO** por:

- I - advento do termo contratual, se não houver prorrogação;
- II - recusa de prorrogação através de denúncia motivada em maus serviços, nos seis meses anteriores ao vencimento do contrato;
- III - encampação;
- IV - caducidade;
- V - rescisão amigável ou judicial;
- VI - falência ou extinção da **CONCESSIONÁRIA**;
- VII - impossibilidade da continuidade dos serviços, por força maior ou caso fortuito que impossibilite, de forma absoluta, a continuidade dos serviços;
- VIII - transferência dos serviços, sem prévia anuência do **PODER CONCEDENTE**;
- IX - reiterado descumprimento das cláusulas contratuais ou regulamentares;
- X - deixar de recolher os impostos municipais;
- XI – pela retomada dos serviços pelo **PODER CONCEDENTE**, de acordo com o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Municipal Complementar nº 002/2006.

Tal previsão contratual não é aleatória ou secundária, mas reflete a vinculação ao princípio constitucional da moralidade administrativa e ao dever de zelo com a coisa pública, exigindo do concessionário **plena adimplência com suas obrigações fiscais como pressuposto para a continuidade da prestação do serviço público**.

Nesse sentido, cumpre salientar que a concessionária, ao deixar de recolher o ISS, atenta frontalmente contra o patrimônio público municipal. A inadimplência tributária gera evidente dano ao erário, pois priva o Município de recursos essenciais para a implementação de políticas públicas, comprometendo, inclusive, a sustentabilidade econômica e financeira dos serviços sob sua responsabilidade direta. Trata-se de uma conduta que afronta o princípio constitucional da eficiência e da legalidade administrativa, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.



Importa ressaltar ainda que essa **conduta reiterada da concessionária**, ao ignorar sistematicamente suas obrigações fiscais, cria situação de desequilíbrio econômico injustificável. Empresas concorrentes que participariam da disputa do procedimento licitatório, cumprindo as obrigações fiscais previstas no Edital, foram prejudicadas, pois concorreriam em condições desfavoráveis em relação à concessionária inadimplente. Isso representa inequívoca violação ao princípio constitucional da isonomia, que norteia qualquer procedimento licitatório público, consoante § 2º, do art. 17 da [Lei nº 8.987/1995](#), *ipsis verbis*:

**Art. 17.** Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

§ 1º Considerar-se-á, também, desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade. [\(Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

§ 2º Inclui-se nas vantagens ou subsídios de que trata este artigo, **qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado**, ainda que em consequência da natureza jurídica do licitante, **que comprometa a isonomia fiscal que deve prevalecer entre todos os concorrentes**. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

Ademais, o descumprimento sistemático das obrigações fiscais pela concessionária não apenas fragiliza o pacto contratual, mas também coloca em dúvida a própria capacidade econômica e financeira da empresa, fundamental para assegurar a continuidade e a qualidade na prestação do serviço público concedido até **10/08/2031 (considerando a vigência contratual de 15 anos)**. É certo que uma empresa que mantém débitos tributários recorrentes, como apontado nos autos, pode revelar fragilidade operacional, potencialmente expondo o Município a riscos ainda maiores, como interrupção ou precarização dos serviços prestados.

Em consulta pública ao [portal da transparência do Município de Guarapari](#), em **07 de abril de 2025**, é possível observar que a irregularidade se prolonga no tempo. Ainda em **2025**, novas dívidas com a municipalidade estão sendo geradas pela contumaz ausência de recolhimento de tributos devidos pela empresa **C. Lorenzutti Participações Ltda.**, alcançando a **dívida total de R\$ 13.325.683,71** (treze milhões trezentos e vinte e cinco seiscientos e oitenta e três reais e setenta e um centavos), conforme **Extrato de Débitos** que consta na [141 - Peça Complementar 12767/2025-4](#). Confira os valores finais:



	Original	Correcao	Juros	Multa	Honorarios	TOTAL
Selecionados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	8.743.409,98	1.268.820,59	1.824.838,61	1.488.614,53	0,00	13.325.683,71

Dessa forma, a manutenção do apontamento dessa irregularidade é juridicamente imperiosa e plenamente justificada pelos princípios da supremacia do interesse público, da eficiência, da isonomia entre licitantes e da defesa intransigente do patrimônio público.

Ainda, vale mencionar que a própria Unidade Técnica **NDR** escancarou o fato de a Concessionária haver apresentado proposta com um prejuízo de cerca de R\$ 400.000,00 mensais. Confira:

Ou seja, **o estudo constante na perícia judicial indica que a Concessionária apresentou uma proposta com um prejuízo de cerca de R\$ 400.000,00 mensais.**

Não se sabe a motivação da Concessionária em apresentar uma proposta deficitária, se foi no afã de ganhar a licitação ou se visava alguma estratégia empresarial de diluição de custos (a empresa é sócia da Viação Sanremo Ltda), mas o fato é que a proposta apresentada deve ser considerada como o equilíbrio contratual inicial.

Assim, **não há como se falar que o contrato está desequilibrado desde sua assinatura, haja vista que a Concessionária aceitou a tarifa inicial ao apresentar proposta.**

**Ainda em relação à alegação de desequilíbrio econômico-financeiro desde o início do contrato, ressalta-se que seu reconhecimento pode implicar na invalidação de todo o certame licitatório**, haja vista que a tarifa, caso realmente não fosse suficiente para arcar com os custos e remunerar a Concessionária, poderia ter afastado possíveis concorrentes. (trecho da [140 - Instrução Técnica Conclusiva 03429/2024-3](#)) (destacou-se)

Nessa trilha, reforça-se: **fácil é constatar que, primeiramente, a concessionária preocupou-se em vencer a licitação; posteriormente, adaptou a execução contratual para tornar viável financeiramente sua proposta, prejudicando a qualidade do serviço, comprometendo o interesse público e violando a isonomia do certame.**

*In casu*, deve-se não apenas **manter o reconhecimento dessa irregularidade**, mas também, com fundamento no art. 32 da [Lei nº 8.987/1995](#) e na **cláusula 12.1 do Contrato 106/2016**, **determinar** ao Poder Concedente a instauração, imediatamente, de procedimento administrativo cautelar de **INTERVENÇÃO na Concessão**, medida esta que se mostra necessária para proteção do interesse público, garantia da continuidade do serviço



público essencial aos cidadãos de Guarapari e defesa dos recursos municipais indevidamente apropriados pela concessionária inadimplente.

Cumpra, pois, ao Tribunal agir com o devido rigor técnico que o caso reclama. Por isso, diverge-se da proposta do **NRD** de realização do reequilíbrio contratual, pois tal medida apenas possui capacidade protelatória.

Por derradeiro, considera-se cabível a **aplicação da multa** do art. 135, II, da Lei Orgânica do TCE/ES<sup>12</sup>.

Para finalizar esta fundamentação, importante colacionar que “*A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas sempre bem-vindas e oportunas recomendações e determinações corretivas, **mas também, e com intensa efetividade, por intermédio das sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos.** Tais sanções mostram-se relevantes, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também o caráter preventivo, inibidor de novas condutas irregulares, tanto pelo próprio responsável, como pelos demais gestores da Administração Pública.*” (Trecho do [Acórdão TCU 543/2015 - Plenário](#)).

### 3 DA NECESSIDADE DE DEFLAGRAÇÃO DE PROCEDIMENTO CAUTELAR DE INTERVENÇÃO NA CONCESSÃO

A doutrina, a jurisprudência e a legislação convergem no sentido de que a **INTERVENÇÃO** em concessões de serviços públicos figura como instrumento fundamental para salvaguardar tanto o interesse coletivo quanto o erário.

De acordo com entendimento manifestado em decisão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, sob a relatoria do ministro Francisco Falcão ([RMS nº 66794 / AM \(2021/0193711-6\)](#)), não só a **Constituição Federal** como a própria [Lei nº 8.987/1995](#)

<sup>12</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]

II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



investem o Poder Concedente da prerrogativa de “*regulamentar, controlar e fiscalizar a atuação do delegatário*”, e, em casos de descumprimento das obrigações, a adoção imediata da **INTERVENÇÃO** se configura como **dever** vinculado ao bem da coletividade.

O voto do ministro Francisco Falcão corrobora a concepção de que a **INTERVENÇÃO** não é mera faculdade destinada ao Poder Concedente, mas sim um **dever-poder** que visa impedir que a prestação do serviço se agrave a ponto de causar danos irreversíveis à coletividade ou ao erário. Nas palavras do relator, “*a intervenção no contrato de concessão constitui um dever e uma prerrogativa de que dispõe o Poder Concedente, visando assegurar a adequação na prestação do serviço público, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes*”. Esse posicionamento reflete aquilo que o ordenamento brasileiro prevê como princípio norteador na concessão de serviços públicos: **a supremacia do interesse público sobre o privado**.

Conforme se extrai do regime jurídico do art. 175 da Constituição e da Lei de Concessões - Lei n. 8.987/1995 -, o Estado delega a prestação de alguns serviços públicos, resguardando a si, na qualidade de poder concedente, a prerrogativa de regulamentar, controlar e fiscalizar a atuação do delegatário.

No âmbito desse controle e fiscalização, a intervenção no contrato de concessão constitui um dever e uma prerrogativa de que dispõe o poder concedente, visando assegurar a adequação na prestação do serviço público, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes, segundo dispõe o art. 32 da Lei n. 8.987/1995.

De um lado, o poder concedente deve “instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa” (art. 33 da Lei n. 8.987/1995). De outro, não se pode desconsiderar que eventuais ilegalidades no curso do procedimento devem ser aferidas em consonância com a regra geral do ordenamento jurídico de que a decretação da nulidade depende de comprovação de prejuízo.

Em suma, a interpretação conferida pelo STJ reforça a tese de que a competência para intervir em concessões, conforme a [Lei nº 8.987/1995](#) (art. 32), **não é um mero poder discricionário do Poder Concedente, mas verdadeira resposta de proteção ao interesse público**. Essa concepção harmoniza-se com a sistemática constitucional, a qual atribui ao Estado a titularidade do serviço público, determinando que seja prestado ou delegado em condições de excelência e que, quando esses padrões mínimos não sejam cumpridos, resida na esfera estatal a obrigação de intervir, trazendo, como consequência



necessária, a possibilidade de **extinção** do vínculo por **caducidade**, caso não haja reversão dos vícios apontados no curso da **INTERVENÇÃO**.

A leitura atenta dos autos, sobretudo da [140 - Instrução Técnica Conclusiva 03429/2024-3](#), bem como dos fundamentos do [125 - Acórdão 00650/2023-5](#) (Processo TC 4722/2016), reforça a posição de que o **Contrato nº 106/2016**, resultante do **Edital de Concorrência Pública nº 002/2016**, está marcado por uma série de descumprimentos que **não se resolvem por meio de simples ajustes contratuais**.

A [Lei nº 8.987/1995](#), em especial nos artigos 32 e 35, prevê mecanismos de **INTERVENÇÃO** e de **extinção** da concessão por **caducidade** quando o concessionário **deixa de assegurar o adequado cumprimento de suas obrigações**, o que, no caso em análise, restou demonstrado pelas sucessivas inconformidades apontadas pelos relatórios técnicos.

A visão de que o Poder Concedente não apenas tem a faculdade, mas também o dever de intervir quando a prestação do serviço se torna insatisfatória encontra sólido fundamento nos princípios que regem os serviços públicos, tais como **continuidade, eficiência, universalidade e modicidade das tarifas**, elementos presentes não apenas na [Lei nº 8.987/1995](#), mas na própria Constituição Federal de 1988.

A titularidade do serviço de transporte coletivo de passageiros pertence ao Poder Público, cabendo-lhe a prestação direta ou sua delegação, por concessão ou permissão, respeitado o regime jurídico de direito público.

A justificativa para esse regime decorre do fato de que, para a ordem constitucional, o titular do serviço continua sendo o ente estatal, ainda que o particular execute a atividade por meio de um contrato de concessão. A par disso, há a obrigação de se manter a **adequação**



do serviço<sup>13</sup>, nos termos do art. 6º da [Lei nº 8.987/1995](#)<sup>14</sup>, segundo o qual “**serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas**”.

Essas condições, **que visam ao atendimento das necessidades coletivas**, refletem a essência do regime de direito público e orientam o controle que a Administração deve exercer, **inclusive com a possibilidade de intervir para assegurar que não haja risco à coletividade ou ao erário**.

No caso do **Contrato nº 106/2016**, as irregularidades incluíram, entre outros pontos, a redução substancial do número de veículos em circulação, a inadimplência da concessionária diante de obrigações fiscais, o descumprimento reiterado de cláusulas contratuais e a não observância de padrões operacionais que garantissem a regularidade, continuidade e eficiência do serviço de transporte coletivo.

A [140 - Instrução Técnica Conclusiva 03429/2024-3](#) expôs essas falhas e indicou que providências pontuais não seriam suficientes. Embora a [Lei nº 8.987/1995](#) permita, em hipóteses de desequilíbrio econômico-financeiro, a revisão das cláusulas para restabelecer o equilíbrio do contrato, essa medida, por si só, **não sana descumprimentos reiterados que se prolongam no tempo e que afetam a satisfação das condições mínimas de prestação do serviço**.

Assim, afigura-se consistente o entendimento de que o caminho mais adequado ao interesse público não é a mera revisão contratual, mas sim a **decretação de INTERVENÇÃO CAUTELAR da Concessão**.

<sup>13</sup> **Art. 175.** Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

**Parágrafo único. A lei disporá sobre:**

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

<sup>14</sup> **Art. 6º** Toda concessão ou permissão **pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários**, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

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



Recorda-se que, em qualquer hipótese, **o Poder Concedente deve velar pela adequação do serviço**. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência admitem que, se restar comprovada a inexecução contratual ou a desatenção aos princípios fundamentais estabelecidos em lei, cabe ao Poder Público deflagrar os mecanismos administrativos de **INTERVENÇÃO** ou, em último caso, a **extinção da concessão por caducidade**.

A execução de qualquer concessão deve observar as cláusulas essenciais do contrato administrativo (art. 31, I e IV, da [Lei nº 8.987/1995](#)), tais como a definição do objeto, as metas de desempenho, o prazo, o regime de remuneração, as condições de prestação do serviço, as sanções e formas de fiscalização.

**Na prática, isso significa que a concessionária assume o ônus e o risco da prestação, comprometendo-se a assegurar a continuidade do serviço e a suportar possíveis penalidades por inobservância de suas obrigações.**

Sempre que houver sinais de ineficiência e de danos potenciais aos cofres públicos ou à coletividade, o ente titular da concessão detém, como corolário do regime jurídico-administrativo, **prerrogativas de INTERVENÇÃO para salvaguardar o interesse coletivo**.

Esse raciocínio se manifesta ao longo de toda a [Lei nº 8.987/1995](#), cujos **artigos 32** (que versa especificamente da **INTERVENÇÃO CAUTELAR**) e **35** (que estabelece os requisitos para a **caducidade**) são exemplos claros de como a **defesa do erário** e a **manutenção do serviço em nível adequado preponderam sobre a conveniência do concessionário de prosseguir no contrato**.

Nesse sentido, a mera revisão dos termos do **Contrato nº 106/2016**, como propõe a Unidade Técnica **NDR**, mostra-se insuficiente quando comparada à gravidade e à reiteração dos descumprimentos identificados.

A adoção da **INTERVENÇÃO CAUTELAR** prevista na [Lei nº 8.987/1995](#), seguida do devido processo legal para eventual declaração de **caducidade (extinção da concessão)**, não é penalidade desarrazoada, mas consequência lógica dos princípios e conceitos associados aos serviços públicos.



É justamente essa postura que dá concretude ao **princípio da supremacia do interesse público**, pois não cabe ao Poder Concedente manter um concessionário em situação irregular que comprometa a continuidade e a adequação do serviço, em afronta às necessidades do usuário e às garantias do erário.

A permanência de um concessionário que **reiteradamente** descumpre obrigações e deixa de investir na qualidade do serviço tende a gerar, no mínimo, prejuízos à Administração Pública – mormente em casos de inadimplência da empresa em relação a obrigações tributárias –, a qual, inclusive, por vezes necessita cobrir lacunas de execução ou enfrentar passivos judiciais decorrentes de falhas na prestação do serviço.

Dessarte, os elementos contantes nos autos convergem para a conclusão de que a solução mais acertada **não é a revisão do Contrato nº 106/2016**, e sim a **INTERVENÇÃO CAUTELAR** que vise restabelecer a boa execução do serviço público de transporte coletivo. Tal intervenção, além de respeitar o contraditório e a ampla defesa, assegura que, se mantidos os descumprimentos, **sobrevenha a declaração de caducidade, pondo fim a um vínculo contratual que se tornou manifestamente inoperante**.

Por seu turno, a revisão contratual ou o reequilíbrio econômico-financeiro pressupõe boa-fé e capacidade efetiva da concessionária em superar as falhas. Porém, o acervo probatório demonstra o contrário. No caso em comento, além da insustentabilidade da proposta da **C. Lorenzutti Participações Ltda.**, evidencia-se o **descumprimento reiterado do contrato** pela referida empresa, sem ações concretas que demonstrem a viabilidade de correção. E quando o Controle Externo constata vícios estruturais na execução contratual, a mera revisão não resolverá os problemas. Ao contrário, arrisca perpetuar inadimplementos, aumentando o dispêndio de recursos públicos em sucessivas tentativas de adequação.

Diga-se, ademais, que o próprio rito da **INTERVENÇÃO CAUTELAR** e, posteriormente, se for o caso, da **caducidade**, já contempla a devida notificação e possibilidade de defesa da concessionária. É esse procedimento que garante o contraditório. Não há violação a direitos do particular, pois a formalização do **decreto de INTERVENÇÃO** deve vir lastreada em provas robustas de descumprimento contratual e assegurar prazo para que a concessionária se manifeste.



O intuito é proteger o usuário e o erário, jamais punir desmedidamente. O devido processo legal e a supervisão do Tribunal de Contas afastam quaisquer arbitrariedades.

Desse modo, a **INTERVENÇÃO** não só resguarda o erário contra o prolongamento de obrigações mal cumpridas, como também preserva os direitos dos usuários, a quem a Constituição Federal e a [Lei nº 8.987/1995](#) reconhecem a prerrogativa de receber um serviço adequado, regular e contínuo.

## 4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, *data venia* o posicionamento assumido pela Unidade Técnica NDR, **CONSIDERANDO** a inviabilidade de se aguardar a **extinção** do Contrato de **Concessão nº 106/2016** pelo advento do termo contratual, que se dará somente em **10/08/2031 (dada a sua vigência de 15 anos<sup>15</sup>)**; **CONSIDERANDO** os robustos indícios de inexecuibilidade da proposta da empresa **C. Lorenzutti Participações Ltda.**; **CONSIDERANDO** que a “revisão contratual” se revelará insuficiente para sanar as distorções graves identificadas; **CONSIDERANDO** que o histórico de irregularidades sinaliza a necessidade de medida firme que assegure a proteção do erário e a continuidade do serviço em conformidade com os padrões de qualidade previstos em lei; **CONSIDERANDO** que incumbe ao Poder Concedente intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei (art. 29, III, [Lei nº 8.987/1995](#)); **CONSIDERANDO** que incumbe ao Poder Concedente extinguir a concessão, nos casos previstos na lei de concessões e na forma prevista no contrato (art. 29, IV, [Lei nº 8.987/1995](#)), o **Ministério Público de Contas** pugna:

**4.1 pela procedência da Representação** e, com fundamento no art. 71, inciso IX<sup>16</sup>, da Constituição Federal, seja **determinado** ao atual chefe do Poder Executivo de Guarapari,

<sup>15</sup> **CLAUSULA TERCEIRA - DO PRAZO:**

3.1 — O presente contrato terá a vigência 15 (quinze) anos contados a partir da data de sua assinatura, e será publicado na forma da Lei, podendo ser prorrogado por igual período, desde que obedecidas as exigências constantes do artigo 57 da lei nº 8.666/93 e suas alterações.

<sup>16</sup> **ART. 71.** O controle externo, a cargo do congresso nacional, será exercido com o auxílio do tribunal de contas da união, ao qual compete: [...]

**IX** – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



no prazo de 10 (dez) dias, a partir da ciência oficial da decisão desta Corte, a decretação da **INTERVENÇÃO CAUTELAR da concessão dos serviços de transporte público coletivo de passageiros no município** – seguida, se necessário, pela **extinção** do vínculo por **caducidade** –, nos termos do art. 32 da [Lei nº 8.987/1995](#)<sup>17</sup>, rejeitando soluções paliativas de mera revisão ou reequilíbrio contratual, que já se provaram inviáveis e insuficientes frente ao quadro de reiterados descumprimentos, com vistas ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo, se necessário, da aplicação das sanções previstas na LC nº 621/2012;

**4.1.1** declarada a **INTERVENÇÃO**, no prazo de trinta dias, seja instaurado procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito à ampla defesa, nos termos do art. 33 da [Lei nº 8.987/1995](#)<sup>18</sup>, concluindo-se o procedimento no prazo de 180 dias;

**4.2 subsidiariamente** – à semelhança do que fora determinado no item 1.5 do [125 - Acórdão 00650/2023-5 \(Processo TC 4722/2016\)](#), considerado sem efeito, uma vez que **indevidamente atingido pela prescrição**<sup>19</sup> e excluído pelo [20 - Acórdão 01012/2024-3 \(Processo TC 3960/2024\)](#), embora se saiba que **a prescrição não obsta a adoção de medidas corretivas**, nos termos do art. 71, § 5º, da Lei Orgânica<sup>20</sup> –, **também como decorrência lógica da manutenção e da gravidade das irregularidades constatadas**, seja **determinado** ao atual gestor à frente da Prefeitura Municipal de Guarapari, considerando a competência atribuída a este TCEES pelo artigo 71, inciso X, da Constituição Estadual<sup>21</sup>, e pelo

<sup>17</sup> **Art. 32.** O poder concedente poderá intervir na concessão, **com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.**

**Parágrafo único.** A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterà a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.

<sup>18</sup> **Art. 33.** Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

**§ 1º.** Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares será declarada sua nulidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

**§ 2º.** O procedimento administrativo a que se refere o **caput** deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção.

<sup>19</sup> O [Acórdão 01012/2024-3 – Plenário](#) (evento 20 do [Processo TC 3960/2024](#)), ao não analisar corretamente o instituto da prescrição, resultou em grave equívoco na aplicação do direito, uma vez que **estendeu as consequências da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória às determinações, cuja natureza é corretiva e orientadora**, extinguindo-se o processo de forma flagrantemente contrária ao disposto no art. 71, §5º, da Lei Orgânica.

<sup>20</sup> **§ 5º.** A **prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas** para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, **nem obsta a adoção de medidas corretivas.**

<sup>21</sup> **Art. 71.** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: [...]

**X** – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



artigo 1º, inciso XVI, da Lei Orgânica<sup>22</sup>, e na forma regulada pelo artigo 111, *caput* e §1º<sup>23</sup>, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208 do Regimento Interno<sup>24</sup>, que, no **PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS**, submeta a esta Corte um **Cronograma de Ações** para promoção de **nova licitação da concessão dos serviços público de transporte coletivo de passageiros e para a antecipação do término do Contrato 106/2016**, contendo, no mínimo, as seguintes etapas:

- (a) elaboração de estudos econômico-financeiros para estabelecer a redução do prazo do Contrato 106/2016;
- (b) levantamento dos bens passíveis de caracterização como reversíveis, inseridos no objeto do Contrato 106/2016;
- (c) elaboração de estudos necessários à regular licitação da concessão dos serviços de transporte público coletivo de passageiros no Município de Guarapari, contemplando:
  - (c.1) a reutilização de bens reversíveis do Contrato 106/2016;
  - (c.2) o investimento com implantação de garagem adequada ao Plano Diretor Municipal;
  - (c.3) a verificação da viabilidade para instalação dos abrigos por meio do contrato de concessão de transporte coletivo de passageiros, tendo em vista a possibilidade de receita acessória proveniente desse equipamento público;
- (d) caso a Prefeitura Municipal opte pela contratação de serviços especializados para elaboração dos estudos referenciados nas alíneas (a), (b) e/ou (c), faça incluir no referido

---

<sup>22</sup> **Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da [Constituição Federal](#) e [Estadual](#) e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]

**XVI** – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;

<sup>23</sup> **Art. 111.** O Tribunal poderá determinar a sustação do contrato firmado pelo Poder Público, se verificada ilegalidade em sua execução ou se for declarada a nulidade do procedimento licitatório.

**§ 1º.** O Tribunal de Contas assinará prazo de até trinta dias para que a autoridade competente ou o responsável adotem as providências saneadoras necessárias ao exato cumprimento da lei.

<sup>24</sup> **Art. 208.** Verificada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, o Tribunal assinará prazo de até trinta dias, se outro não for fixado pelo Plenário, para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, sem prejuízo da observância do disposto no inciso VI do art. 207 deste Regimento.



cronograma as ações e os respectivos prazos necessários também a esta etapa;

(e) remessa periódica a cada 90 (noventa) dias da atualização do **Cronograma de Ações** ao TCEES;

(f) na ocorrência de prejuízo ao erário decorrente da redução do prazo do **Contrato 106/2006**, realização de Tomada de Contas Especial, na forma da Seção IV do RITCEES, para apurar o dano ao erário decorrente da redução do prazo do **Contrato 106/2006**.

**4.3** seja aplicada **MULTA INDIVIDUAL de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)** à empresa **C. Lorenzutti Participações Ltda.**, na forma prevista no art. 135, II e III, da Lei Complementar nº. 621/2012<sup>25</sup> c/c o art. 389, II<sup>26</sup> e III<sup>27</sup> do Regimento Interno do TCE/ES, **bem como pelo sancionamento dos demais envolvidos**, considerando, necessariamente, entre outras circunstâncias, o grau de reprovabilidade da conduta de cada agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública, observado, ainda, o princípio da proporcionalidade, em sintonia com o art. 388 do Regimento Interno deste TCE/ES<sup>28</sup>;

**4.4** seja dada ciência do teor da decisão final a ser proferida ao Controle Interno do Município de Guarapari e ao Poder Legislativo municipal;

**4.5** Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, este Órgão Ministerial reserva-se o

---

<sup>25</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]

**II** – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

**III** – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

<sup>26</sup> **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação: [...]

**II** – prática de ato ou omissão, com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento;

<sup>27</sup> **III** – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário: multa no valor compreendido entre três e cem por cento;

<sup>28</sup> **Art. 388.** Na fixação da multa, o Tribunal considerará, necessariamente, entre outras circunstâncias, o grau de reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública, observado o princípio da proporcionalidade.



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

3ª Procuradoria de Contas

---

direito de manifestar-se oralmente por ocasião da sessão de julgamento/apreciação em defesa da ordem jurídica.

Vitória, 10 de abril de 2025.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**

Procurador Especial de Contas