



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

## PARECER MINISTERIAL

**Processo:** 03785/2025-9

**Classificação:** Controle Externo – Fiscalização – Auditoria

**Unidade Gestora:** Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Estado do Espírito Santo) – CETURB-ES  
Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (Estado do Espírito Santo) – SEMOBI

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno, Viação Alvorada Ltda – Em Recuperação Judicial, Cordial Transportes e Turismo Ltda, Expressa Transportes Ltda, Viação Joana D'Arc S/A, Minastur Transporte e Turismo Ltda, Viação Pretti Ltda, Viação São Gabriel Ltda, Viação São Roque Ltda, Viação Sudeste Ltda – Em Recuperação Judicial, Expresso Aracruz Ltda, Marcos Roberto Zambon, Wilson Cravo Junior, Leo Carlos Cruz, Viação Real Ita S.A

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se nos seguintes termos.

**EMENTA:**

*SITRIP-ES – Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal do Espírito Santo. Graves irregularidades como delegação sem licitação, descumprimento de decisão judicial, precarização da frota, fragilidade da fiscalização, obsolescência normativa e opacidade econômico-financeira. Necessidade urgente de reestruturação do modelo de concessão, atualização regulatória, auditoria independente e medidas emergenciais de segurança. Recomenda ainda maior transparência institucional, participação social efetiva, incorporação de inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental, assegurando mobilidade acessível, eficiente e segura.*



## SUMÁRIO

<b>1 CONTEXTO – SITRIP – Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo.....</b>	<b>3</b>
1.1 Âmbito territorial e material de atuação .....	14
1.2 Modelo econômico.....	16
1.3 Problemas estruturais e histórico de questionamentos – Representações MPC/ES.....	24
1.4 Reconhecimento institucional da necessidade de reestruturação do SITRIP .....	33
<b>2 RELATÓRIO – AUDITORIA TC 03785/2025 .....</b>	<b>36</b>
<b>3 ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES.....</b>	<b>81</b>
3.1 Delegação do serviço sem prévia licitação e descumprimento de decisão judicial .....	81
3.2 Inércia administrativa na estruturação do novo modelo de concessão .....	86
3.3 Precarização da frota e comprometimento da segurança do usuário .....	87
3.4 Fragilidade estrutural da fiscalização e neutralização do controle social.....	88
3.5 Obsolescência normativa e ausência de atualização regulatória .....	88
3.6 Irregularidades operacionais constatadas em inspeções amostrais.....	93
3.7 Opacidade no controle econômico-financeiro e fragilidade na apuração de receitas .....	96
<b>4 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SITRIP À LUZ DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FALHA DE GOVERNANÇA E INÉRCIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>99</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
<b>6 PEDIDOS .....</b>	<b>104</b>

## **1 CONTEXTO – SITRIP – Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo**

O **Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP-ES)** constitui a principal estrutura institucional destinada à organização e à prestação do serviço público de transporte coletivo entre os municípios capixabas. Trata-se de serviço público de natureza essencial, cuja titularidade é atribuída ao Estado, a quem compete o planejamento, a regulamentação, o gerenciamento das delegações e a fiscalização da execução do serviço, em conformidade com o disposto no **art. 227** da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989:

**Art. 227.** O transporte coletivo de passageiros é serviço público essencial, obrigação do Poder Público, responsável por seu planejamento, gerenciamento e sua operação, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação.

**Parágrafo único** – Cabe ao Estado o planejamento, o gerenciamento e a execução da política de transporte coletivo intermunicipal e intermunicipal urbano, e aos Municípios os da política de transporte coletivo municipal, além do planejamento e administração do trânsito.

A institucionalização do transporte coletivo intermunicipal no Estado do Espírito Santo remonta à década de 1940, período em que foram editadas as primeiras Instruções Reguladoras do Transporte Coletivo, consideradas o marco inaugural da organização administrativa do setor. Nas décadas subsequentes, sucessivos diplomas normativos — a exemplo da **Lei nº 196/1949** e do **Decreto nº 084-N/1970** — promoveram a redefinição de competências institucionais e a progressiva consolidação do arcabouço regulatório, com a alternância da gestão do serviço entre o **Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo (DER-ES)** e o **Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-ES)**.



O marco normativo específico de estruturação do **SITRIP-ES**, contudo, ocorreu em 1992, com a edição do **Decreto nº 3.288-N/1992**<sup>1</sup>, que homologou resolução do Conselho Rodoviário Estadual e aprovou o Regulamento do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. O referido diploma atribuiu ao **DER-ES** a gestão do sistema em âmbito estadual, ressalvada a Região Metropolitana da Grande Vitória, cuja competência administrativa foi conferida à **Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB-GV)**.

**DECRETO Nº 3.288-N, de 21 de Janeiro de 1992**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, usando das atribuições que lhe confere o art. 91, inciso III, da Constituição Estadual

**DECRETA:**

**Art. 1º** - Fica homologada a Resolução CRE nº 3.635/91, do Conselho Rodoviário Estadual, que aprovou o novo Regulamento do Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP).

**Art. 2º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, e especificamente o Decreto nº 084-N, de 18 de Setembro de 1970.

Palácio Anchieta, em Vitória, aos 21 dias de Janeiro de 1992, 171º da Independência, 104º da República e 458º do Início da Colonização do Solo Espírito-Santense.

Tal arranjo institucional consolidou a separação administrativa entre o transporte intermunicipal de caráter metropolitano e aquele prestado entre os demais municípios do Estado.

Atualmente, o gerenciamento do **SITRIP-ES** é exercido pelo **DER-ES**, sendo delegada à **CETURB/ES**, pelo Poder Concedente, a gestão, fiscalização e planejamento, conforme **art. 11**, da **Lei Complementar nº 876/2017**, reproduzida na íntegra:

**LEI COMPLEMENTAR Nº 876, de 14 de dezembro de 2017**

Dispõe sobre o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo – SITRIP/ES.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://der.es.gov.br/Media/der/Documentos/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/Decreto3288Regular.pdf>. Acesso em 2 mar 2026



## O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** O Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo – SITRIP/ES tem por finalidade definir e executar a política de transporte intermunicipal de passageiros, em consonância com o [art. 227 da Constituição do Estado do Espírito Santo](#).

**Parágrafo único.** Integram o SITRIP/ES as estações rodoviárias e os serviços intermunicipais de transporte coletivo rodoviário de passageiros concessionados e autorizados, não abrangidos pelo Sistema de Transporte da Região Metropolitana Coletivo de Passageiros.

**Art. 2º** O serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, compreendido como o conjunto de atividades que possibilita a oferta de transporte entre municípios situados no Estado do Espírito Santo, classifica-se em:

I – transporte concessionado; e

II – transporte autorizado.

**Parágrafo único.** Para fins do disposto nos incisos I e II deste artigo, considera-se:

I – transporte concessionado: transporte público rodoviário intermunicipal coletivo de passageiros, de utilidade pública, acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com deslocamentos entre dois ou mais municípios do Estado do Espírito Santo;

II – transporte autorizado: serviço de transporte rodoviário intermunicipal, individual ou coletivo, de passageiros para fretamento eventual ou turístico, fretamento contínuo entre dois ou mais municípios do Estado do Espírito Santo.

**Art. 3º** São diretrizes do SITRIP/ES:

I – acessibilidade universal;

II – equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público;

III – eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte público;

IV – gestão democrática;

V – segurança nos deslocamentos das pessoas;

VI – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;

VII – uso de inovações tecnológicas para melhoria da qualidade do serviço, obedecendo à legislação vigente; e

VIII – respeito às questões ambientais e sociais.

**Art. 4º** O Estado do Espírito Santo poderá delegar para terceiros, por meio de outorga, precedida de licitação na modalidade concorrência, a prestação e a exploração de serviços públicos do SITRIP/ES.

**Parágrafo único.** As concessões de serviços de que trata esta Lei Complementar sujeitar-se-ão à direção e fiscalização pelo Poder Público Estadual concedente, à legislação nacional de concessões, bem como ao órgão



regulador dos serviços concessionados, observados os limites de sua competência.

**Art. 5º** O SITRIP/ES, na sua organização e concessão, observará os princípios de mercado e contará com mecanismos públicos para aferição de qualidade e boa prestação de serviços com indicadores necessários e vinculados à administração, aos terceiros outorgados e à gestão do Sistema.

**Art. 6º** Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

**I – Outorga:** instrumento legal no qual o Estado do Espírito Santo, por meio do órgão ou entidade competente, delega a prestação de serviços de sua competência para terceiros e fixa os limites e as condições econômicas e operacionais gerais, necessárias ao cumprimento dos dispositivos constitucionais relativos à prestação do serviço público que será concedido nos termos da Lei Complementar e dos respectivos editais;

**II – Mercado:** o conjunto de pessoas capazes de gerar uma demanda economicamente viável de transporte público intermunicipal coletivo de passageiros numa determinada região a outra do Estado do Espírito Santo, preservado o equilíbrio econômico e financeiro; e

**III – Serviço Intermunicipal:** serviço de transporte de passageiros intermunicipal realizado por meio de itinerário definido, por veículo de transporte coletivo, entre dois pontos, caracterizados como início e fim do trajeto, em frequência de horários determinados, remunerado pelo usuário por meio de pagamento de tarifa, caracterizando serviço de transporte coletivo de passageiros.

**Art. 7º** O Poder Concedente deverá, previamente, fixar as regras de entrada e de saída do Sistema e quantificar, para efeitos de outorga, os valores financeiros e patrimoniais a serem aportados e/ou compensados por e entre operadores do Sistema, em benefício do equilíbrio financeiro do mercado.

**§ 1º** Deverão ser observados os critérios fixados na Lei de Concessões, incluindo-se, para efeitos de apropriação patrimonial, a observação das regras de sucessão trabalhista e fiscal, especialmente na apuração dos patrimônios a serem transferidos e para constituição dos valores de outorga.

**§ 2º** Compete ao órgão gestor e/ou regulador definir as regras de retrocessão ao sistema anterior, observada previamente a existência de dados operacionais e econômicos que justifiquem tal necessidade e que apontem a potencialidade de, ao manter um novo sistema, colocar-se em risco a prestação dos serviços com padrões mínimos de qualidade ou que impliquem desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos, podendo comprometer o Poder Concedente.

**Art. 8º** A implantação de novos sistemas de transporte de passageiros e suas concessões deverá ser realizada de forma gradual e por mercados, precedida sempre de estudos que indiquem a sua viabilidade operacional e econômica, para garantir a adequada prestação de serviços e evitar o seccionamento ou a interrupção na prestação do serviço público.

**Art. 9º** O Poder Concedente definirá as regras de transição para a implantação do SITRIP/ES, contemplando as seguintes ações:

**I – criação de mecanismos públicos de consulta e debate sobre o Sistema e a sua constituição;**

**II – criação de mecanismos objetivos para a aferição da qualidade geral do Sistema e para a medição específica, por mercados, das condições de**



operacionalidade e de equilíbrio econômico e financeiro resultantes dos processos de transição; e

III – constituição de organismo de caráter consultivo, para acompanhamento da implantação do SITRIP/ES, composto por Usuários, Poder Concedente e Concessionários.

**Art. 10.** Fica o Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, autorizado a delegar para terceiros, por concessão, mediante procedimento licitatório próprio, por prazo não superior a 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável, a critério do Poder Concedente, a execução do Serviço Público Concessionado de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo, observada a legislação aplicável, especialmente a [Lei Estadual nº 5.720](#), de 17 de agosto de 1998, e as [Leis Federais nº 8.666](#), de 21 de junho de 1993, e [nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#).

**Parágrafo único.** O prazo de concessão definido no *caput* deste artigo poderá ser prorrogado, por período de até 10 (dez) anos, nos seguintes casos:

I – quando a concessionária houver prestado o serviço com regularidade e qualidade satisfatória, no prazo limite original da concessão;

II – quando, mediante apuração técnica do Poder Concedente, além do disposto no inciso I, for constatado que a concessionária não teve assegurado o equilíbrio econômico-financeiro de seu contrato, possuindo parcelas de bens e instalações a depreciar ou remunerações tarifárias não auferidas durante a concessão

**Art. 11.** Fica delegada à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB/ES, pelo Poder Concedente, a gestão, fiscalização e planejamento do SITRIP/ES.

**Parágrafo único.** Fica instituída a Tarifa de Gerenciamento de Operação do Sistema, no valor de 3,0% (três por cento) sobre a receita bruta do SITRIP/ES, a ser efetivada após 60 (sessenta) dias da vigência desta Lei Complementar.

**Art. 12.** A fiscalização dos serviços concessionados de transporte coletivo intermunicipal de passageiros é de responsabilidade do ente ou órgão gestor e regulador, por meio de seus agentes próprios ou credenciados.

**Art. 13.** O descumprimento do prazo e/ou das condições para início da operação dos serviços sujeitará a concessionária à execução de sua garantia contratual e à extinção do contrato pactuado, por caducidade.

**Art. 14.** O descumprimento de preceitos do edital de licitação, de cláusulas contratuais, do regulamento da prestação dos serviços, das normas complementares e demais legislação pertinente em vigor, acarretará a aplicação das seguintes penalidades à(s) concessionária(s):

I – notificação;

II – advertência;

III – multa;

IV – retenção do veículo;

V – suspensão do serviço;

VI – declaração de inidoneidade; e



## VII – cassação da concessão.

**Art. 15.** Caberá ao órgão gestor e regulador elaborar e dar publicidade ao regulamento e normas complementares dos serviços concessionados, onde serão definidas as tipificações, os critérios e os métodos da aplicação das penalidades estabelecidas nos arts. 14 e 16 desta Lei Complementar.

**Art. 16.** A multa a ser aplicada pelo órgão gestor e regulador será calculada em função do Valor de Referência do Tesouro Estadual – VRTE, atualizado anualmente pelo Poder Concedente, em vigor na data de sua aplicação.

**§ 1º** Os valores das multas terão a seguinte gradação:

I – 370 (trezentos e setenta) VRTEs;

II – 740 (setecentos e quarenta) VRTEs; e

III – 1.480 (um mil quatrocentos e oitenta) VRTEs.

**§ 2º** O valor da multa será resultante da multiplicação do valor absoluto do VRTE com os valores absolutos apresentados no § 1º, atualizado em conformidade com o valor da VRTE na data do efetivo pagamento.

**§ 3º** As tipificações e os critérios de aplicação das penalidades estabelecidas no § 1º serão regulamentadas por Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual.

**Art. 17.** As multas previstas nesta Lei Complementar deverão ser recolhidas pelo infrator, no prazo de até 10 (dez) dias úteis, contado da ciência do respectivo Auto de Infração.

**Art. 18.** As atribuições e o funcionamento do Conselho de Transporte Intermunicipal de Passageiros – CTI, bem como a fixação dos critérios de remuneração dos seus membros, serão regulamentados por Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual.

**Art. 19.** O ente responsável pelo planejamento, gestão e fiscalização do sistema estabelecerá o método para a incidência das tarifas, considerados os seguintes aspectos:

I – os princípios e critérios econômicos do modelo tarifário e de remuneração das operadoras;

II – o padrão do serviço prestado;

III – a coleta de dados e a prestação de informações pelas concessionárias, por meio de procedimentos uniformes;

IV – os mecanismos de controle que garantam a confiabilidade das informações;

V – o transporte de encomendas; e

VI – receitas acessórias.

**§ 1º** As prestadoras de serviços são obrigadas a fornecer ao órgão gestor e regulador, nos prazos estabelecidos, os dados operacionais e contábeis e demais informações indispensáveis ao cálculo tarifário, sob pena de incorrer em infração definida em regulamento expedido pelo Poder Público Concedente.



§ 2º O ente responsável pelo planejamento, gestão e fiscalização do sistema poderá utilizar outros indicadores confiáveis de que disponha, para aferir as informações prestadas pelas concessionárias.

§ 3º Serão fixadas pelo ente responsável pelo planejamento, gestão e fiscalização do sistema, tarifas diferenciadas de acordo com a classificação funcional do serviço a ser regulamentado.

**Art. 20.** Caberá ao ente responsável pelo planejamento, gestão e fiscalização do sistema o cálculo tarifário, submetê-lo ao Poder Concedente, que encaminhará para análise e aprovação do CTI.

§ 1º É vedada a cobrança pelas concessionárias de qualquer importância além do preço da passagem, sem autorização expressa do Poder Concedente.

§ 2º Fica autorizada a cobrança de tarifas oficiais, mediante decreto, diretamente relacionadas com a prestação dos serviços, além daquela prevista no art. 11.

§ 3º A inclusão do seguro de acidentes pessoais será facultativa, a critério do usuário.

§ 4º Fica autorizada às concessionárias a cobrança de tarifas promocionais, respeitando o valor de tarifa máxima instituída, podendo o Poder Concedente fixar parâmetros para sua implementação e operação.

**Art. 21.** Os serviços autorizados (fretamento e/ou turismo) poderão ser executados por entidade pública ou privada (particular) sem objetivo comercial, realizados com veículos de propriedade do transportador, locados e ou cedidos de terceiros, para utilização exclusiva e gratuita de seu pessoal ou no caso de estudantes, pacientes para tratamento médico, transportados por veículos de Prefeituras.

§ 1º Entende-se por serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros sob regime de fretamento e/ou turismo aquele de caráter eventual e/ou contínuo, realizado por veículo fretado, que se destine à condução de pessoas, sem cobrança individual de passagem, por meio de contrato estabelecido previamente, passageiros definidos, não podendo assumir caráter de serviço aberto ao público.

§ 2º O serviço de transporte de passageiros descrito no *caput* e no § 1º deste artigo poderá ser executado com veículos disponibilizados por locadoras, estando sujeitos, tais veículos, às mesmas condições fiscalizatórias de quaisquer outros veículos de transporte de passageiros.

§ 3º Para cumprimento do § 2º, os veículos disponibilizados por locadoras deverão estar regularizados no órgão gestor para a realização dos deslocamentos autorizados por esta Lei Complementar.

§ 4º O serviço de transporte de passageiros, executado nos termos do § 2º, somente será autorizado se o veículo locado não incluir o serviço de motorista.

**Art. 22.** Os serviços de transporte de passageiros autorizados de fretamento e/ou turismo não poderão operar sob o regime de serviço concessionado.

**Art. 23.** Os serviços de transporte de passageiros autorizados sob o regime de fretamento classificam-se em:

I – serviço de fretamento contínuo;



II – serviço de fretamento eventual.

**§ 1º** Fretamento contínuo é o serviço de transporte de passageiros prestado a pessoa jurídica e/ou física, mediante contrato escrito, para um determinado número de viagens ou por um período pré-determinado, destinado ao transporte de usuários definidos, que se qualificam por manterem vínculo específico com a contratante para desempenho de sua atividade.

**§ 2º** Fretamento eventual é o serviço prestado a um cliente ou a um grupo de pessoas, mediante contrato escrito, destinado ao transporte de usuários definidos, nominalmente relacionados com os respectivos documentos de identidade, origem e destino para a viagem.

**Art. 24.** O Poder Concedente terá o prazo de até 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei Complementar para promover a sua regulamentação, aplicando-se a legislação vigente até sua publicação.

**Parágrafo único.** O Poder Concedente ou a quem ele delegar a gestão e a fiscalização do sistema de transporte sob a modalidade de Autorização instituirá a cobrança de valores em contraprestação pela emissão de certificados, vistorias, registro das empresas operadoras dos serviços de transporte e outros atos que venham a ser instituídos.

**Art. 25.** Os preços dos serviços autorizados serão livres, devendo ser reprimida toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, nos termos da legislação própria.

**Art. 26.** A fiscalização dos serviços de transporte de passageiros autorizados é responsabilidade do órgão gestor e regulador, por meio de seus agentes próprios ou credenciados.

**Parágrafo único.** A fiscalização do órgão gestor e regulador não exclui a competência das Polícias Rodoviárias Federal e Estadual, do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-ES) e do Departamento de Estrada de Rodagem em suas respectivas áreas de atribuição.

**Art. 27.** As infrações aos preceitos deste Regulamento sujeitarão o infrator às seguintes penalidades:

- I – multa;
- II – retenção do veículo;
- III – cassação do registro;
- IV – declaração de inidoneidade.

**Art. 28.** Quando de um mesmo fato resultarem duas ou mais infrações, as penalidades correspondentes serão aplicadas cumulativamente.

**Art. 29.** A multa a ser aplicada pelo órgão gestor e regulador é calculada em função do VRTE, atualizada anualmente pelo Poder Concedente, em vigor na data de sua aplicação.

**§ 1º** Os valores das multas têm a seguinte gradação:

- I – 150 (cento e cinquenta) VRTEs
- II – 370 (trezentos e setenta) VRTEs;
- III – 740 (setecentos e quarenta) VRTEs.



§ 2º O valor da multa será resultante da multiplicação do valor absoluto do VRTE com os valores absolutos apresentados no § 1º, atualizado em conformidade com o VRTE no dia do efetivo pagamento.

§ 3º As tipificações e os critérios da aplicação das penalidades estabelecidas no § 1º serão determinadas por Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual.

**Art. 30.** Caberá ao órgão gestor e regulador elaborar e dar publicidade ao regulamento e normas complementares dos serviços autorizados, onde serão definidas as tipificações, os critérios e o método de aplicação das penalidades estabelecidas nos arts. 27 a 29 desta Lei Complementar.

**Art. 31.** Contra o auto de infração, emitido pelo ente gestor e fiscalizador, caberá recurso perante o Poder Concedente, ou a quem ele delegar.

**Parágrafo único.** Caberá ao ente gestor e fiscalizador a regulamentação dos critérios e procedimentos para garantir o direito de defesa dos autos aplicados.

**Art. 32.** O registro das empresas de transporte coletivo de passageiros será distinto, segundo o regime de operação, concessionado ou autorizado, permitido o registro da empresa nas duas modalidades, à exceção dos veículos.

**Parágrafo único.** As condições de registro serão definidas pelo regulamento de cada modalidade, a ser emitido pelo órgão gestor e/ou regulador.

**Art. 33.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 34.** Fica revogada a [Lei Complementar nº 791, de 12 de novembro de 2014](#).

Palácio Anchieta, em Vitória, 14 de dezembro de 2017.

**PAULO CESAR HARTUNG GOMES**

*Governador do Estado*

À luz da LC nº 876/2017, o **SITRIP-ES** constitui o instrumento normativo por meio do qual o Estado define e executa a política pública de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, estabelecendo as bases para o planejamento, organização, delegação e fiscalização do serviço público correspondente. Nos termos da referida legislação, integram o sistema (i) **Estação Rodoviária**: espaços físicos onde se organiza o embarque e desembarque de passageiros; bem como (ii) **Serviços intermunicipais concessionados e autorizados**.





A LC nº 876/2017 estabelece, ainda, que o **SITRIP-ES** deva orientar-se por um conjunto de **princípios** e **diretrizes** destinados a assegurar a adequada prestação do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, dentre os quais se destacam: **acessibilidade universal, equidade no**

**acesso ao transporte público, eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços, gestão democrática, segurança nos deslocamentos, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso do sistema, incorporação de inovações tecnológicas e respeito às questões ambientais e sociais (art. 3º).**

Tais diretrizes impõem ao Poder Público o dever de estruturar e gerir a política de transporte de forma orientada pela **inclusão social, pela qualidade técnica dos serviços e pela sustentabilidade socioambiental**, parâmetros que devem nortear tanto o planejamento quanto a execução e a fiscalização do sistema.

A LC nº 876/2017 também estabelece um regime de **sanções administrativas aplicáveis às concessionárias** que descumprirem as disposições previstas no edital de licitação, nas cláusulas contratuais, no regulamento da prestação dos serviços ou na legislação pertinente. Entre as penalidades previstas, incluem-se **notificação, advertência, multa, retenção do veículo, suspensão do serviço, declaração de inidoneidade e cassação da concessão**, podendo ser aplicadas conforme a gravidade da

#### Artigo 13 — Infração Contratual como Base de Penalidade

Art. 13. O descumprimento do prazo e/ou das condições para início da operação dos serviços sujeitará a concessionária à execução de sua garantia contratual e à **extinção do contrato pactuado, por caducidade.**

#### Artigo 14 — Sanções Administrativas aos Concessionários

Art. 14. O descumprimento de preceitos do edital de licitação, de cláusulas contratuais, do regulamento da prestação dos serviços, das normas complementares e demais legislação pertinente em vigor, **acarretará a aplicação das seguintes penalidades à(s) concessionária(s):**

- I – notificação;
- II – advertência;
- III – multa;
- IV – retenção do veículo;
- V – suspensão do serviço;
- VI – declaração de inidoneidade;
- VII – **cassação da concessão.**

#### Artigo 16 — Forma de Cálculo da Multa

Art. 16. A multa a ser aplicada pelo órgão gestor e regulador será **calculada em função do Valor de Referência do Tesouro Estadual – VRTE**, atualizado anualmente pelo Poder Concedente, em vigor na data de sua aplicação

infração e os critérios definidos em regulamento pelo órgão gestor e regulador do sistema. Esse conjunto de medidas visa assegurar a regularidade da prestação do serviço público e garantir a observância dos padrões de qualidade e das obrigações contratuais pelas operadoras do sistema.

Nos termos da LC nº 876/2017, a prestação do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros poderá ser delegada a particulares mediante **concessão precedida de licitação**, pelo prazo máximo de **25 anos**, admitida **prorrogação por até 10 anos** em situações específicas, como aquelas em que a concessionária demonstrar prestação regular e satisfatória do serviço ou, ainda, quando houver necessidade de recomposição do **equilíbrio econômico-financeiro do contrato**.

A legislação também estabelece que a organização do **SITRIP-ES** deve observar **princípios de mercado**, prevendo mecanismos públicos de controle e avaliação destinados a aferir a qualidade da prestação dos serviços e a mensurar o desempenho das operadoras por meio de indicadores vinculados à gestão do sistema. Nesse contexto, institui-se ainda a **Tarifa de Gerenciamento de Operação do Sistema**, fixada em **3% sobre a receita bruta do SITRIP-ES**, destinada ao custeio das atividades de gestão, planejamento e fiscalização do sistema.

Posteriormente, a legislação estadual foi complementada por diplomas normativos posteriores, como a **Lei Complementar nº 971/2021<sup>2</sup>**, que passou a disciplinar **hipóteses de gratuidade no transporte intermunicipal**, contemplando, entre outros beneficiários, **idosos, pessoas com deficiência e crianças**, em consonância com os princípios de proteção social previstos na Constituição do Estado.

No plano operacional, o sistema passou a ser estruturado com a participação de **empresas concessionárias responsáveis pela exploração das linhas intermunicipais**, abrangendo centenas de ligações entre municípios e serviços complementares

---

2 Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec9712021.html>. Acesso em 2 mar 2026.



destinados a ampliar a cobertura e a regularidade da rede de transporte intermunicipal no Estado.

O sistema é operado por 20 empresas concessionárias<sup>3</sup>, abrangendo 327 linhas intermunicipais. Nesse contexto, o **SITRIP-ES** não se configura apenas como um arranjo administrativo voltado à organização do transporte intermunicipal, mas como **instrumento estruturante da mobilidade regional no Estado do Espírito Santo**, com repercussões diretas sobre o acesso da população ao trabalho, à educação, à saúde e a outros direitos fundamentais.

### 1.1 Âmbito territorial e material de atuação

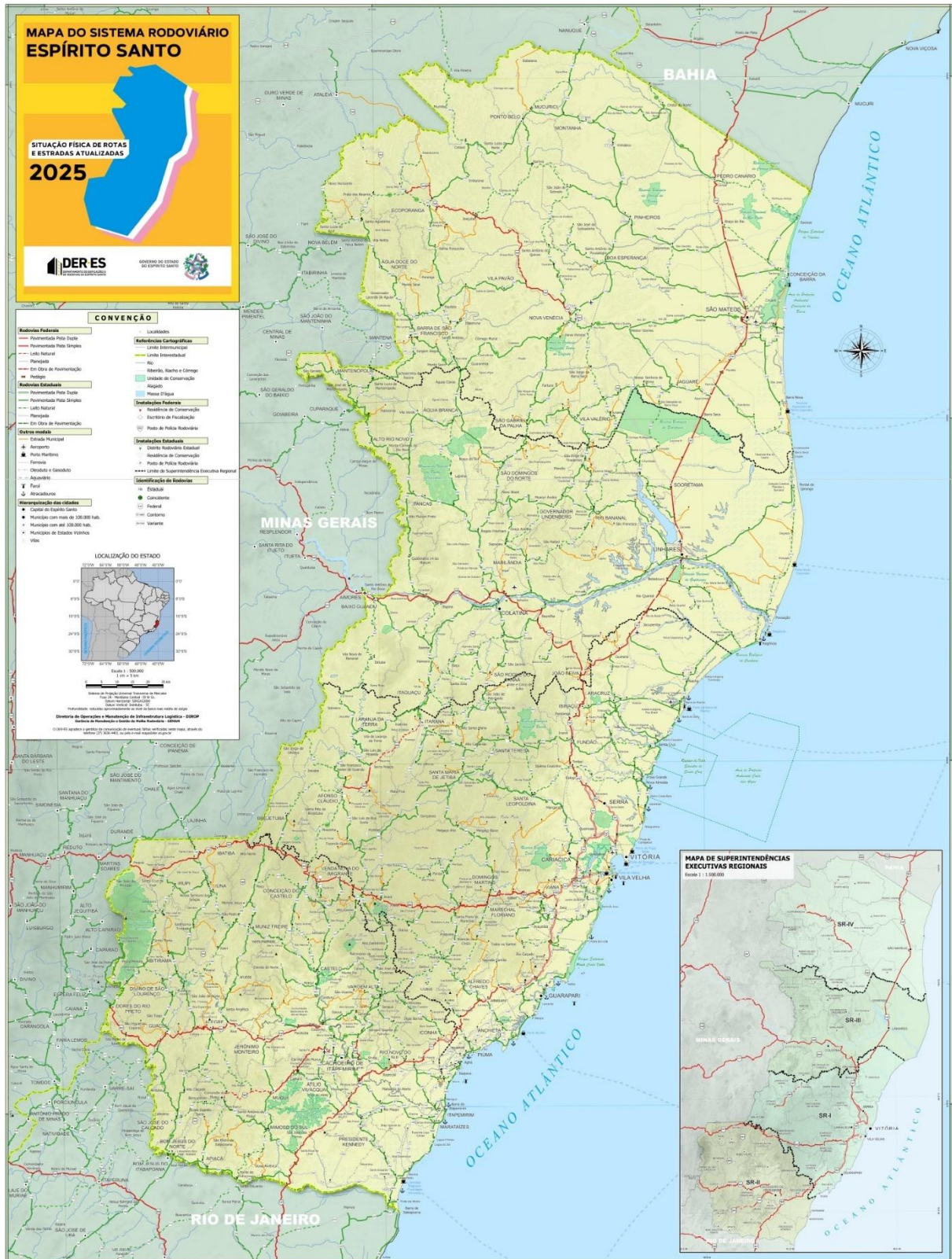
Depreende-se da **LC nº 876/2017** que o **SITRIP** possui abrangência territorial voltada às ligações intermunicipais realizadas no interior do Estado.

Explicita-se essa delimitação ao estabelecer, em seu **art. 1º**, que o sistema integra os “*serviços intermunicipais de transporte coletivo rodoviário [...] não abrangidos pelo Sistema de Transporte da Região Metropolitana*”. Ademais, o **art. 2º**, inciso I, define “*transporte concessionado*” como o deslocamento realizado “*entre dois ou mais municípios do Estado do Espírito Santo*”, compreensão que abarca as diferentes tipologias de operação — linhas intermunicipais fora da Região Metropolitana da Grande Vitória, bem como serviços de média e longa distância no interior estadual.

Abaixo, para melhor ilustração, encontra-se o Mapa Rodoviário do Estado do Espírito Santo:

---

3 Disponível em:  
<https://ceturb.es.gov.br/empresas-concessionarias-do-sitrip>. Acesso em 2 mar 2026



Portanto, toda ligação rodoviária entre dois municípios capixabas está inserida no sistema estadual.

## 1.2 Modelo econômico

O **SITRIP-ES** configura-se como um microssistema normativo e institucional historicamente estruturado sob um modelo predominantemente **tarifário**, **cuja evolução normativa revela defasagens em relação a avanços legislativos posteriores**. Instituído na década de 1970, o sistema foi concebido com a **tarifa** como elemento central de remuneração das operadoras, lógica que se consolidou no **Capítulo VI** do **Decreto nº 3.288-N/1992**.

### CAPÍTULO VI

#### Da Tarifa

**Art. 31** – Pela prestação de serviço, a transportadora receberá do usuário o preço individual da passagem, de acordo com a tarifa decidida pelo CTI.

**Art. 32** – A tarifa é estabelecida de modo a permitir a justa remuneração do capital, a melhoria e a expansão do serviço e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação de serviço.

**Parágrafo Único** – Na composição do preço da passagem serão considerados os custos de operação, de manutenção, de administração, de vendas de passagens, os decorrentes da legislação tributária, a justa remuneração do investimento, a depreciação do imobilizado, inclusive o equipamento de reserva exigido pelo DER-ES, o valor correspondente ao seguro de acidentes pessoais e a aplicação do coeficiente de utilização.

**Art. 33** – O DER-ES manterá controle atualizado sobre o valor dos componentes tarifários, reexaminando-os periodicamente e promovendo, junto ao CTI, o reajustamento da tarifa sempre que necessário.

**Art. 34** – Tendo em vista as características da rodovia e a natureza da viagem ou do serviço, o DER-ES poderá estabelecer sistema de tarifas diferenciadas.

**Art. 35** – O ato que fixar a tarifa estabelecerá a data de sua vigência e será publicado no Diário Oficial do Estado.

**Art. 36** – O DER-ES poderá estabelecer plano padrão de contabilidade para escrituração das transportadoras e modelos de impressos para registros e relatórios.

**Parágrafo Único** – A transportadora fornecerá ao DER-ES:

I – até 31 de Julho de cada ano, o balanço e a conta de lucros e perdas do exercício anterior, na forma da lei;

II – os dados estatísticos e outros documentos solicitados pelo concedente;

III – os elementos contábeis indispensáveis ao cálculo tarifário.

Nesse regime, a remuneração do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal decorre diretamente do **valor pago pelo usuário a título de passagem**, fixado pela autoridade competente, de modo a assegurar a justa remuneração do capital investido, a melhoria e expansão do serviço e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação.

Conforme estabelecem o aludido Decreto em seu **art. 31**, a transportadora receberá do usuário o preço individual da passagem segundo tarifa definida pelo **Conselho de Transporte Intermunicipal de Passageiros – CTI**, enquanto o **art. 32** estabelece que tal valor deve ser calculado de modo a garantir a adequada remuneração do investimento e a sustentabilidade do serviço. Para a formação tarifária, o **parágrafo único** do mesmo dispositivo determina a consideração de diversos componentes de custo, como despesas operacionais, manutenção, administração, comercialização de passagens, encargos tributários, depreciação do ativo imobilizado, seguro de acidentes pessoais e coeficientes de utilização da frota.

O **Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo – DER-ES**, nos termos do **art. 33**, exerce papel central nesse arranjo institucional, mantendo controle atualizado dos componentes tarifários e promovendo sua revisão periódica, com vistas à proposição de reajustes perante o **CTI** sempre que necessário. O **art. 34**, por sua vez, admite a instituição de tarifas diferenciadas em razão das características da rodovia ou da natureza da viagem — hipótese que pode abranger, por exemplo, trechos com pedágio ou serviços especiais. Por sua vez, o **art. 35** determina que o ato de fixação tarifária estabeleça expressamente a data de início de vigência e seja publicado no Diário Oficial do Estado, assegurando publicidade e eficácia jurídica ao reajuste.

Complementarmente, o **art. 36** autoriza o **DER-ES** a estabelecer plano padrão de contabilidade e modelos de registros e relatórios a serem adotados pelas transportadoras, impondo-lhes o dever de fornecer ao poder concedente demonstrações contábeis

anuais, dados estatísticos e demais elementos necessários ao cálculo e à verificação da adequação tarifária.

No que se refere à comercialização das passagens, o modelo regulatório originário do **SITRIP-ES** estabelecia disciplina estrita quanto à forma de venda e ao valor a ser cobrado do usuário. As passagens deveriam ser comercializadas exatamente pelo preço tarifário autorizado, admitindo-se apenas o acréscimo de taxas previamente aprovadas pela autoridade reguladora, nos termos dos **arts. 42 e 43**, *in verbis*:

**Art. 42** – A venda de passagem será efetuada pela transportadora:

I – em suas próprias agências;

II – por intermédio de agências nos terminais;

III – por intermédio de agências de viagem, mediante comunicação ao DER-ES;

IV – no próprio veículo;

V – em locais autorizados pelo DER-ES.

**Parágrafo Único** – Nos casos previstos nos incisos II, III e V a transportadora poderá pagar comissão, até no máximo de 10% (dez por cento) do valor da passagem.

**Art. 43** – A passagem será vendida pelo preço exato determinado pelo DER-ES, acrescido apenas das taxas cuja cobrança este autorizar.

**Parágrafo Único** – As taxas de embarque e de utilização de terminais e de pedágio deverão ser identificadas nas tabelas de preços e quando da venda da passagem.

A venda poderia ser realizada diretamente pela transportadora em suas próprias agências, por intermédio de guichês em terminais rodoviários, por agências de viagem previamente comunicadas ao órgão gestor, no interior dos próprios veículos ou ainda em outros locais autorizados pelo poder público. Nessas hipóteses de intermediação, o regulamento permitia o pagamento de comissão aos agentes credenciados, limitada ao máximo de 10% do valor da passagem.

Com a edição da LC nº 876/2017, verificou-se reorganização institucional do sistema. A gestão, o planejamento e a fiscalização do **SITRIP-ES** passaram a ser delegados à CETURB-ES, conforme dispõe o **art. 11** da referida norma, *in verbis*:

**Art. 11.** Fica delegada à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB/ES, pelo Poder Concedente, a gestão, fiscalização e planejamento do SITRIP/ES.

**Parágrafo único.** Fica instituída a Tarifa de Gerenciamento de Operação do Sistema, no valor de 3,0% (três por cento) sobre a receita bruta do SITRIP/ES, a ser efetivada após 60 (sessenta) dias da vigência desta Lei Complementar.

O parágrafo único do mesmo dispositivo instituiu a denominada **Tarifa de Gerenciamento de Operação do Sistema**, fixada em 3% sobre a receita bruta das operadoras que integram o sistema.

Tal cobrança é recolhida mensalmente e destina-se ao financiamento das atividades de planejamento, regulação e fiscalização do transporte intermunicipal. **Com essa alteração normativa, o modelo institucional deixou de depender exclusivamente da tarifa paga pelo usuário, passando a contar também com uma receita vinculada à administração e governança do sistema.**

Além disso, o regime tarifário passou a admitir diferenciações conforme a modalidade do serviço prestado — tais como serviços convencional, executivo, expresso, semi-executivo e seletivo. Os reajustes tarifários, por sua vez, podem ocorrer periodicamente, em geral de forma anual, com base em índices inflacionários — como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — ou a partir da verificação de variações de custos auditados do sistema.

No que se refere aos reajustes tarifários e à atualização dos coeficientes utilizados na formação da tarifa, verifica-se que tais medidas foram implementadas ao menos em dois momentos recentes, notadamente nos anos de 2017<sup>4</sup> e 2020<sup>5</sup>, conforme demonstram as respectivas publicações administrativas do sistema. Esses atos evidenciam a tentativa de recomposição periódica do equilíbrio econômico-financeiro do serviço, mediante a revisão dos parâmetros utilizados no cálculo tarifário.

---

4 Disponível em: <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=3039645#idDocumentoAtual=3039645>. Acesso em 2 mar 2026.

5 Disponível em: <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=2861547#idDocumentoAtual=2861547>. Acesso em 2 mar 2026.



**Secretaria de Estado dos  
Transportes e Obras Públicas  
- SETOP -**

**CONSELHO DE TRANSPORTE  
COLETIVO INTERMUNICIPAL  
C.T.I.**

**RESOLUÇÃO C.T.I. Nº 01/2017**

**Aprova a correção dos coeficientes tarifários do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros - SITRIP.**

O **CONSELHO DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - CTI**, no uso das atribuições legais que lhe confere o art. 7º alínea "i" do Decreto nº 3.186-N de 24 de julho de 1991;

Considerando o que consta do processo administrativo nº **76255522/2016** que analisa a recomposição da tarifa em face às alterações nos componentes de custos do serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros;

Considerando, por fim, a decisão aprovada em reunião do Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal - CTI, realizada em **20/12/2016**.

**RESOLVE:**

**APROVAR** o reajuste dos coeficientes tarifários no valor percentual de **7,19%** (sete vírgula dezenove por cento), para o Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, com vigência a partir de zero hora do dia **16/01/2017**, na forma do quadro que segue:

SERVIÇO	COEFICIENTE TARIFÁRIO
Convencional Piso I	0,235993
Convencional Piso II	0,382307
Seletivo (microonibus)	0,235993
Executivo	0,353989
Expresso	0,271391
Convencional Urbano	0,170268
Convencional Urbano Executivo	0,212414
Semi-Executivo Urbano	0,342189
Urbano	0,170268

Vitória/ES, 03 de janeiro de 2017.

**VALDIR ANTÔNIO ULIANA**

Presidente do CTI

**Protocolo 286220**



**Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI**

**CONSELHO DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL C.T.I.  
RESOLUÇÃO C.T.I. Nº 01/2020**

**Aprova a correção dos coeficientes tarifários do Sistema de Transporte**

**Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros - SITRIP.**

O CONSELHO DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - CTI, no uso

das atribuições legais que lhe confere o art. 7º alínea  do Decreto nº 3.186- N de 24 de julho de 1991;

Considerando o que consta do processo administrativo nº **88050726/2019 - CETURB/ES** que analisa a recomposição da tarifa em face às alterações nos componentes de custos do serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros;

Considerando, por fim, a decisão aprovada em reunião do Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal - CTI, realizada em 16/01/2020;

**RESOLVE:**

**APROVAR** o reajuste dos coeficientes tarifários no valor percentual acumulado de **3,98%** (três vírgula noventa oito por cento), **com vigência a partir de zero hora do dia 19/01/2020**, na forma do quadro que segue:

SERVIÇO	COEFICIENTES VIGENTES JAN/19	IGP-M ACUMULADO Dez/16 a Nov/18	COEFICIENTES ATUALIZADOS IGP-M
Convencional Piso I	0,2565952	3,98%	0,266821
Convencional Piso II	0,4156824	3,98%	0,432247
Convencional Urbano	0,1851324	3,98%	0,192510
Executivo	0,3848922	3,98%	0,400230
Expresso	0,2950834	3,98%	0,306842
Urbano	0,1851324	3,98%	0,192510
Semi-Executivo	0,3720621	3,98%	0,386889
Convencional Urbano executivo	0,2309577	3,98%	0,240161
Seletivo	0,2565952	3,98%	0,266821

Vitória, 16 de janeiro de 2020

**LÉO CARLOS CRUZ**  
Presidente do CTI

Protocolo 555972

Observa-se, contudo, que em 2020, decorrente da pandemia de COVID-19, que provocou significativa retração da demanda por transporte coletivo em razão das medidas de isolamento social instituídas por decretos estaduais, registrou-se redução expressiva na oferta de viagens do sistema intermunicipal. Para preservar a continuidade mínima do serviço público essencial, assegurou-se ao menos uma viagem diária para cada município atendido pelo sistema<sup>6</sup>. Veja:

III) em um contexto de redução significativa de passageiros transitando na região metropolitana, efeito das medidas de isolamento social impostas pelos decretos editados pelo Governo do Estado, seria natural a adequação, pelas empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo, do quantitativo

6 Disponível em: <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=2792986#idDocumentoAtual=3154884>. Acesso em 2 mar 2026.

de ônibus em circulação, com a redução da oferta na mesma proporção em que verificada a redução da demanda, tendo sido essa a lógica que, por exemplo, prevaleceu em relação às empresas de ônibus que atuam no sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP/ES), em que se admitiu a redução da oferta de viagens, "nos níveis necessários ao ajuste da oferta à demanda, mantendo-se, no entanto, pelo menos uma viagem diária para cada município integrante do quadro horário de linhas operadas antes da edição da Norma Complementar 3/2020" (art. 3º da Norma Complementar 3/2020, na redação dada pelo art. 1º da Norma Complementar 4/2020, ambas editadas pela Companhia Estadual de Transportes Coletivos do Estado do Espírito Santo CETURB/ES.

Tal diretriz foi formalizada por meio de normas editadas pela CETURB-ES, que autorizaram a redução da oferta de viagens "nos níveis necessários ao ajuste da oferta à demanda", desde que mantida, no mínimo, uma viagem diária para cada município integrante do quadro horário anteriormente vigente. A medida refletiu a lógica regulatória de compatibilização entre sustentabilidade econômica do serviço e garantia da prestação mínima à população usuária.

Para fins de sistematização analítica das transformações normativas e institucionais ocorridas no âmbito do sistema, apresenta-se, a seguir, um quadro comparativo entre o modelo originário de regulação do **SITRIP-ES** — estruturado a partir da **Resolução nº 3.635/1991**, homologada pelo **Decreto nº 3.288-N/1992** — e o arranjo atualmente vigente, delineado pela **LC nº 876/2017**. O quadro, de caráter sintético, permite visualizar as principais diferenças estruturais entre os dois regimes normativos.

<b>Aspecto</b>	<b>Modelo Original</b> <b>(Res. 3.635/1991 e Decreto nº 3.288-N/1992)</b>	<b>Modelo Atual</b> <b>(Lei Complementar Estadual nº 876/2017)</b>
<i>Base normativa principal</i>	Resolução nº 3.635/1991, homologada pelo Decreto nº 3.288-N/1992	LCE nº 876/2017
<i>Paradigma regulatório</i>	Fundamentado na Lei Estadual nº 3.220/1978	Reorganização institucional do sistema intermunicipal
<i>Órgão gestor</i>	DER-ES (arts. 3º e 44 do Decreto nº 3.288-N/1992)	CETURB/ES
<i>Órgão deliberativo tarifário</i>	Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal (CTI)	CTI, com submissão ao Poder Concedente (art. 20)

<i>Fixação da tarifa</i>	Tarifa única fixada pelo CTI (arts. 31 a 35 do Decreto nº 3.288-N/1992)	Método técnico definido pela CETURB/ES (art. 19), aprovado pelo CTI
<i>Composição tarifária</i>	Custos operacionais, depreciação, administração, tributos, seguros e coeficiente de utilização da frota (art. 32, par. único)	Critérios técnicos baseados em dados uniformes, padrão de serviço e princípios econômicos (art. 19, §§ 1º-2º)
<i>Reajustes tarifários</i>	Propostos pelo DER-ES ao CTI (art. 33)	Reajustes periódicos com base em índices oficiais (ex.: IPCA) ou custos auditados
<i>Tarifas diferenciadas</i>	Admitidas em casos específicos (rodovias pedagiadas, viagens noturnas – art. 34)	Diferenciação por modalidade funcional (convencional, executivo, expresso, semi-executivo, seletivo)
<i>Entrada em vigor da tarifa</i>	Publicação no Diário Oficial do Estado (art. 35)	Aprovação final pelo Poder Concedente e CTI (art. 20)
<i>Fontes de remuneração</i>	Essencialmente tarifa paga pelo usuário	Tarifa ao usuário + Tarifa de Gerenciamento
<i>Tarifa de Gerenciamento</i>	Inexistente	3% sobre a receita bruta das operadoras (art. 11, par. único)
<i>Financiamento da gestão</i>	Indireto, via estrutura administrativa do Estado	Receita própria vinculada à gestão e fiscalização (art. 11)
<i>Controle sobre acréscimos</i>	Cobrança exata da tarifa autorizada + até 10% de comissão a agentes (arts. 42-43)	Vedação expressa a acréscimos não autorizados (§1º do art. 20)

**Não obstante essas providências, análises posteriores apontaram fragilidades estruturais na gestão econômica do sistema.**

O **Relatório Técnico 00107/2021** (evento 53), elaborado no âmbito do **Processo de Auditoria TC 2790/2020** do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, identificou falhas no sistema de cobrança, bem como a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos normativos que disciplinam o recebimento das receitas de gerenciamento dos sistemas de transporte intermunicipal e metropolitano.

Segundo o Relatório, as evidências levantadas indicam a existência de inconsistências nos mecanismos atualmente utilizados para a cobrança e controle dessas receitas, recomendando-se a revisão dos decretos regulamentadores e a implementação

de melhorias nos procedimentos de arrecadação e fiscalização. Confira trecho pertinente:

As ações indicam a necessidade de adequação no sistema de cobrança de aluguéis e melhorias nos decretos regulamentadores dos sistemas de recebimento do gerenciamento do sistema TRANSCOL e SITRIP, indicando que os sistemas atuais de cobrança apresentam falhas.

Desse modo, embora tenham ocorrido ajustes tarifários e adaptações operacionais em contextos específicos — como o período pandêmico —, os elementos apontados evidenciam que persistem desafios relevantes na estrutura de financiamento e controle econômico do **SITRIP-ES**. Tal constatação reforça a necessidade de aperfeiçoamento institucional e regulatório do sistema, de modo a assegurar maior transparência, eficiência administrativa e sustentabilidade na prestação do serviço público de transporte intermunicipal.

### **1.3 Problemas estruturais e histórico de questionamentos – Representações MPC/ES**

O modelo de delegação do transporte rodoviário intermunicipal no Espírito Santo tem sido objeto de críticas institucionais há mais de uma década, com sucessivos questionamentos acerca de falhas estruturais nos processos licitatórios destinados à outorga dos serviços.

Em 2014, o **MPC-ES** protocolou duas Representações perante o **TCE-ES**, autuadas sob os **TC 12.255/2014** e **TC 12.256/2014**, nas quais foram impugnados procedimentos licitatórios conduzidos pela então **Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP)** para a concessão do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros.

As Representações tiveram por objeto os **Editais de Concorrência nº 11/2014** e **nº 12/2014**, relativos, respectivamente, às chamadas **Áreas Leste** e **Oeste do Estado**, cujos valores estimados eram de aproximadamente **R\$ 1,1 bilhão** e **R\$ 650 milhões**.

Diante da gravidade das irregularidades apontadas, o **MPC-ES** requereu a suspensão imediata dos certames.

A Representação **TC 12.255/2014** concentrou-se no **Edital de Concorrência nº 11/2014**, referente à concessão dos serviços na denominada **Área Leste do Estado**. Na ocasião, o **MPC-ES** apontou um conjunto de ilegalidades relevantes, entre as quais se destacam:

- inconsistências no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira que embasou a modelagem da concessão;
- ausência de realização de audiência pública prévia, exigida em razão do elevado valor estimado da contratação (aproximadamente R\$ 1,17 bilhão);
- previsão de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade, a exemplo da vedação à participação de empresas em recuperação judicial e de micro e pequenas empresas;
- adoção de critério de julgamento baseado na combinação entre “melhor técnica” e “maior oferta”, em detrimento do critério da menor tarifa, tradicionalmente associado ao princípio da modicidade tarifária na prestação de serviços públicos.

Por sua vez, a Representação **TC 12.256/2014** foi direcionada ao **Edital de Concorrência nº 12/2014**, relativo à concessão dos serviços na denominada **Área Oeste do Estado**. As irregularidades apontadas reproduzem, em essência, aquelas identificadas no Edital da Área Leste, diferenciando-se apenas quanto aos valores envolvidos, uma vez que, neste caso, o valor estimado da contratação foi fixado em aproximadamente **R\$ 650,4 milhões**.

Em ambos os certames, o objeto licitado consistia na outorga de concessão de áreas de linhas para a prestação, com exclusividade, dos serviços públicos regulares de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito



Santo. A **Área Leste compreendia 174 linhas**, ao passo que a **Área Oeste abrangia 164 linhas**.

Diante desse cenário, nas duas Representações o **MPC-ES** requereu, em sede cautelar e *inaudita altera parte*, a suspensão imediata do prosseguimento dos certames, a fim de evitar que a abertura das propostas — prevista para 30 de dezembro de 2014 — resultasse na celebração de contratos potencialmente contrários ao interesse público. No mérito, postulou-se o reconhecimento da ilegalidade dos **Editais de Concorrência nº 11/2014** e **nº 12/2014**, bem como a determinação para que o Secretário de Estado da **SETOP** adotasse as providências necessárias à anulação das respectivas licitações.

### **MPC aponta irregularidades e pede a suspensão de licitações para concessão de transporte intermunicipal de passageiros**

👤 administrador | 📅 16 - dezembro - 2014



O desfecho de ambos os processos se revelou substancialmente idêntico, refletindo uma orientação decisória uniforme do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Por meio do [Acórdão TC-544/2016](#), proferido nos autos do **Processo TC-12255/2014**, o Tribunal confirmou a existência de diversas irregularidades apontadas inicialmente pelo **MPC-ES**, dentre as quais se destacaram a exigência de visita técnica obrigatória e a previsão de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade.



No tocante ao pedido de instauração de **Incidente de Inconstitucionalidade**, destinado a questionar a constitucionalidade do **art. 27, caput e parágrafo único**, da **Lei Estadual nº 5.720/1998**<sup>7</sup> (*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços público previsto no Art. 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências*) — dispositivo que admitia a transferência da concessão sem a realização de nova licitação — o Plenário do Tribunal entendeu pela prejudicialidade da análise. A Corte decidiu não apreciar o mérito da questão, considerando que o certame já havia sido cancelado e que a matéria se encontrava sob exame do Supremo Tribunal Federal no âmbito da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.946/DF**<sup>8</sup>.

Apesar da confirmação das irregularidades identificadas no procedimento licitatório, o Tribunal optou por não aplicar sanções ou multas aos responsáveis. A Representação foi julgada com apreciação de mérito, sendo extinta com a expedição de uma série de determinações à **SETOP**, destinadas a prevenir a repetição das falhas constatadas em futuros procedimentos licitatórios.

De modo semelhante, o [Acórdão TC-545/2016](#), proferido no âmbito do **Processo TC-12256/2014**, relativo à denominada **Área Oeste**, seguiu a mesma linha argumentativa adotada no processo referente à Área Leste. O Tribunal também reconheceu a existência de irregularidades no Edital de Concorrência, ao mesmo tempo em que declarou prejudicado o Incidente de Inconstitucionalidade suscitado nos autos.

Igualmente nesse processo, os gestores responsáveis foram isentados da aplicação de penalidades, sob fundamento análogo: a própria Administração Pública havia promovido a anulação do Edital após a intervenção do Tribunal de Contas, circunstância

---

7 **Art. 27.** A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

**Parágrafo único.** Para fins de obtenção da anuência de que trata este artigo o pretendente deverá:

I – Atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço;

II – Comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

8 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2147534>. Acesso em 2 mar 2026.

que, segundo o entendimento da Corte, afastaria a necessidade de imposição de sanções.

Nesse contexto, ambos os acórdãos culminaram na expedição de diversas determinações administrativas, direcionadas à **SETOP**, com vistas ao aperfeiçoamento da modelagem e da condução de futuros procedimentos licitatórios no âmbito do sistema de transporte rodoviário intermunicipal.

A seguir, apresentam-se as principais **DETERMINAÇÕES** expedidas pelo Tribunal de Contas:

Categoria	Determinação	Base Legal / Observação
Regras Constitucionais e de Concessão	Licitação prévia para novas linhas	CF/88, arts. 37, XXI e 175
	Inclusão obrigatória do estudo de viabilidade técnica e econômica no edital	Lei 8.987/1995, art. 18, IV
	Definição prévia de metas de qualidade e desempenho no edital	Lei 8.987/1995, art. 18, I
	Definição adequada das gratuidades e benefícios tarifários	Transparência para formulação das propostas
	Inserção de todas as cláusulas essenciais no contrato de concessão (especialmente prestação de contas)	Lei 8.987/1995, art. 23
	Aferição da qualidade dos serviços como requisito para prorrogação contratual	LC 791/2014
Conformidade com a Lei de Licitações (Lei 8.666/93)	Não impor visita técnica como requisito obrigatório	Vedação expressa
	Limitar exigências de capacidade técnico-operacional às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo	Lei 8.666/1993, art. 30, II e § 2º
	Garantir livre acesso aos editais no site da Secretaria sem cadastro prévio	Transparência e publicidade



	Permitir participação de empresas em recuperação judicial com certidão do juízo	Flexibilização da habilitação
	Não impedir participação de ME/EPP, salvo incompatibilidade justificada	Tratamento diferenciado
	Observar rigor na documentação de habilitação jurídica de empresas estrangeiras	Lei 8.666/1993, art. 28, V
	Justificar tecnicamente a escolha dos índices contábeis exigidos	Qualificação econômico-financeira
	Vedação à exigência cumulativa de capital social mínimo e garantia de proposta	Lei 8.666/1993, art. 31, § 2º
Encaminhamento para Controle	Encaminhar previamente o processo licitatório à SECONT para análise	Controle interno e transparência
Critério de Julgamento	Administrador pode escolher critério (menor tarifa, melhor técnica etc.), desde que justificado e sem afrontar a modicidade tarifária	Exclusão da obrigatoriedade do critério "menor"

No tocante à **ADI nº 2.946/DF**, cumpre esclarecer que a controvérsia foi definitivamente solucionada pelo STF, com trânsito em julgado em 26 de maio de 2022. Na ocasião, decidiu-se, por maioria de votos, pela constitucionalidade do **art. 27 da Lei nº 8.987/1995**<sup>9</sup>, diploma que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Com esse entendimento, a Corte Suprema reconheceu a validade da norma que autoriza a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, desde que haja anuência prévia do poder concedente, afastando a necessidade de realização de nova licitação nessas hipóteses.

O STF firmou o entendimento de que tais operações — quando submetidas à prévia autorização do poder concedente e acompanhadas da verificação da capacidade técnica, jurídica e econômico-financeira do novo controlador — não violam os princípios

9 **Art. 27.** A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

§1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo, o pretendente deverá:

I – atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II – comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.



constitucionais que regem o regime de concessões de serviços públicos, notadamente os princípios da legalidade, da eficiência e da continuidade do serviço público. Confira:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 27, caput e § 1º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, renumerado pela Lei nº 11.196/05. Transferência da concessão ou do controle societário da concessionária. Alegada violação do art. 175 da Constituição Federal. Vício inexistente. Isonomia e impessoalidade. Princípios correlatos do dever de licitar. Ofensa não configurada. Caráter personalíssimo ou natureza intuitu personae dos contratos administrativos. Superação da tese. Finalidades do procedimento licitatório. Seleção da proposta mais vantajosa, com respeito à isonomia e à impessoalidade. Garantia institucional. Possibilidade de alteração contratual objetiva e subjetiva. Concessões públicas. Peculiaridades. Caráter dinâmico e incompleto desses contratos. Mutabilidade contratual. Pressuposto de estabilidade e segurança jurídica das concessões. Finalidade da norma impugnada. Medida de duplo escopo. Transferência da concessão X subconcessão dos serviços públicos. Distinção. Formação de relação contratual nova. Improcedência do pedido. 1. A concepção de que os contratos administrativos ostentam caráter personalíssimo ou natureza intuitu personae “reflete uma transposição mecânica do direito administrativo francês anterior ou, quando menos, traduz um regime jurídico não mais existente” (JUSTEN FILHO, Marçal. Considerações acerca da modificação subjetiva dos contratos administrativos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 4, n. 41, maio/2005). 2. Em nosso sistema jurídico, o que interessa à Administração é, sobretudo, a seleção da proposta mais vantajosa, independentemente da identidade do particular contratado ou dos atributos psicológicos ou subjetivos de que disponha. Como regra geral, as características pessoais, subjetivas ou psicológicas são indiferentes para o Estado. No tocante ao particular contratado, basta que tenha comprovada capacidade para cumprir as obrigações assumidas no contrato. 3. O princípio constitucional da impessoalidade veda que a Administração Pública tenha preferência por esse ou aquele particular. Então, a identidade do particular contratado não é relevante por si mesmo, devendo ser considerada apenas e tão somente na justa medida em que representa o preenchimento dos requisitos objetivos e previamente definidos, previstos na lei e no edital do certame. 4. É a proposta mais vantajosa que, prima facie, vincula a Administração. Mantidos seus termos, não se pode afirmar que a modificação do particular contratado implica, automática e necessariamente, burla à regra da obrigatoriedade de licitação ou ofensa aos princípios constitucionais correlatos, mormente nos casos de concessão, dada a natureza incompleta e dinâmica desses contratos e a necessidade de se zelar pela continuidade da prestação adequada dos serviços públicos. 5. Tendo em vista que as concessões públicas se estabelecem em bases não completamente definidas e cambiantes conforme múltiplos fatores externos, só é possível cogitar a estabilidade econômica e segurança jurídica das relações e situações a ela relacionadas a partir da mutabilidade contratual. Desse modo, considerando a dinâmica peculiar e complexa das concessões públicas, é natural – e até salutar – que o próprio regime jurídico das concessões contenha institutos que permitam aos concessionários se ajustarem às vicissitudes da execução contratual. As transferências da concessão e do controle societário da concessionária, previstas no dispositivo legal impugnado, são exemplos de institutos dessa natureza. 6. Os contratos de concessão seguem uma modelagem própria e inovadora, distinta do padrão de



contratação previsto na Lei nº 8.666/93. Não há na Constituição brasileira de 1988 fundamento que ampare a suposição de uniformidade do regime nuclear dos contratos públicos. Existem regimes diversos de contratação administrativa que convivem paralelamente e de forma pontualmente subsidiária, não havendo embates entre os modelos previstos nas Leis nº 8.666/93 e nº 8.987/95. 7. A norma impugnada é uma “via de mão dupla”, porque, “por um lado, busca equacionar a rigidez do contrato com a dinâmica do mundo comercial (...); por outro, assegura à Administração Pública o controle da regularidade desse ato”. Trata-se de norma de duplo escopo, que institui a anuência da Administração Pública como relevante prerrogativa de verificação da regularidade da avença havida entre particulares, em prol do interesse público. 8. Mesmo no tocante aos serviços públicos, a exigência constitucional de licitação prévia não se traduz em regra absoluta e inflexível. Ao contrário. Os comandos constitucionais inscritos no art. 37, inciso XXI, e no art. 175, caput, a par de estipularem, como regra, a obrigatoriedade de licitação, não definem, eles próprios, os exatos contornos do dever de licitar, cabendo ao legislador ordinário ampla liberdade quanto a sua conformação, à vista da dinamicidade e da variedade das situações fáticas a serem abrangidas pela respectiva normatização. Há precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de privilegiar a escolha legislativa, desde que protegidos os valores constitucionais assegurados pela garantia da licitação. 9. Do cotejo da norma impugnada com o parâmetro constitucional de controle, verifica-se que eles se referem a momentos distintos da contratação, possuindo diferentes âmbitos de incidência. O art. 175 da Constituição exige a realização de licitação para a outorga inicial da prestação dos serviços públicos a particulares. Enquanto isso, o art. 27 da Lei nº 8.987/95 só se aplica após licitada a prestação do serviço público e formalizado o respectivo contrato de concessão. É no decorrer da execução contratual, e havendo anuência do poder concedente, que se procede à transferência da concessão ou do controle societário. 10. O ato de transferência da concessão e do controle societário da concessionária, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.987/95, não se assemelha, em essência, à subconcessão de serviço público prevista no art. 26 do mesmo diploma, justificando-se o tratamento legal diferenciado. Diversamente da transferência da concessão ou do controle acionário, que não dá início a uma relação jurídico-contratual nova e mantém intacta a base objetiva do contrato, a subconcessão instaura uma relação jurídico-contratual inteiramente nova e distinta da anterior entre o poder concedente e a subconcessionária. 11. Na espécie, não se constata a alegada burla à exigência constitucional de prévia licitação para a concessão de serviços públicos, constante do art. 175 da CF, a qual é devidamente atendida com o certame levado a cabo para sua outorga inicial e cujos efeitos jurídicos são observados e preservados no ato de transferência mediante a anuência administrativa. Também não se pode cogitar afronta aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. No procedimento licitatório, a isonomia se concretiza ao se proporcionar a todos os particulares interessados em contratar com a Administração a faculdade de concorrerem em situação de igualdade. A impessoalidade, por sua vez, decorre da observância de regras objetivas e predefinidas na lei e no edital do certame para a seleção da proposta mais vantajosa, bem como para o escrutínio das características inerentes ao futuro contratado. 12. Não faz sentido exigir que o ato de transferência do art. 27 da Lei nº 8.987/95 observe os princípios da isonomia e da impessoalidade. A anuência é matéria reservada ao Administrador e pressupõe o atendimento de requisitos bem específicos. A par disso, a operação empresarial sobre a qual incide a anuência é, tipicamente, um negócio jurídico entre particulares e, como tal, é disciplinado pelo direito privado. O



concessionário, como agente econômico que é, pode decidir sobre seus parceiros empresariais conforme critérios próprios. Não há, portanto, espaço para aplicação dos princípios da isonomia e da impessoalidade, os quais são típicos da relação verticalizada que possui uma entidade estatal em um dos polos. 13. Pedido julgado improcedente.

(ADI 2946, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 17-05-2022 PUBLIC 18-05-2022)

A relação entre o julgamento da **ADI nº 2.946/DF** e o art. 27 da Lei Estadual nº 5.720/1998 caracteriza-se por **identidade material de conteúdo e simetria normativa**, circunstância que torna a decisão da Corte Constitucional diretamente relevante para a análise da validade da norma estadual.

Com efeito, o art. 27 da Lei Estadual nº 5.720/1998 reproduz, em termos substancialmente equivalentes, o conteúdo do art. 27 da Lei Federal nº 8.987/1995 — a denominada Lei Geral das Concessões. Ambos os dispositivos admitem a **transferência da concessão ou do controle societário da concessionária**, desde que previamente autorizada pelo poder concedente e condicionada à comprovação, pelo novo titular, de **capacidade técnica, jurídica e econômico-financeira**, bem como ao compromisso de observância integral das condições contratuais vigentes.

Ao julgar a **ADI nº 2.946/DF**, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a **constitucionalidade do modelo de transferência previsto na legislação federal**, assentando o entendimento de que a exigência de licitação incide primordialmente no momento da **outorga originária da concessão**, não se impondo necessariamente em hipóteses de reorganização societária ou de transferência da titularidade, desde que preservados os controles do poder concedente e a continuidade da prestação do serviço público.

Nesse contexto, a decisão do STF acabou por **reforçar, por via reflexa, a compatibilidade constitucional do art. 27 da Lei Estadual nº 5.720/1998**, uma vez que este se limita a reproduzir, no plano estadual, a mesma lógica normativa consagrada na legislação federal. Em termos práticos, o julgamento da **ADI nº 2.946/DF** contribuiu para afastar a controvérsia quanto à suposta obrigatoriedade de realização de nova

licitação nos casos de transferência de controle ou de titularidade de concessões em andamento no Estado.

Não obstante essa definição jurisprudencial, o histórico de questionamentos institucionais envolvendo a modelagem e a condução das concessões do transporte rodoviário intermunicipal evidencia que as fragilidades observadas no setor **não se limitam a episódios pontuais**, mas revelam **problemas de natureza estrutural** na organização e na regulação do sistema. Tal quadro reforça a necessidade de **aperfeiçoamento institucional e de revisão do modelo regulatório**, de modo a assegurar maior segurança jurídica, transparência e eficiência na prestação do serviço público.

#### **1.4 Reconhecimento institucional da necessidade de reestruturação do SITRIP**

O **Planejamento Estratégico do Governo do Estado do Espírito Santo para o período de 2019 a 2022<sup>10</sup>**, coordenado pela **Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo (SEP)**, contemplou metas voltadas à infraestrutura de transportes que, ainda que de forma indireta, sinalizam a necessidade de reorganização do **Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo – SITRIP-ES**, sem, contudo, apresentar referência expressa à concessão do sistema intermunicipal.

Lançado em **janeiro de 2019**, o Plano estruturou-se a partir das diretrizes estratégicas do **ES 2030** e do programa de governo vigente à época, estabelecendo **223 projetos prioritários** distribuídos em **12 eixos temáticos**. A iniciativa concentrou-se na expansão e qualificação da infraestrutura como vetor de crescimento econômico, competitividade regional e aprimoramento da mobilidade.

No âmbito da malha rodoviária estadual, o planejamento previu, entre outras ações, a restauração de aproximadamente **250 quilômetros de estradas rurais**, no contexto

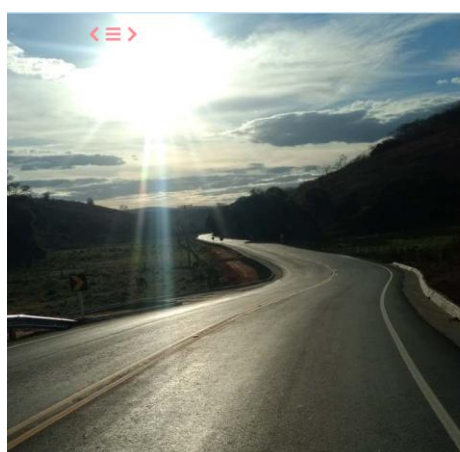
---

<sup>10</sup> Disponível em: [planejamento.es.gov](http://planejamento.es.gov). Acesso em 2 mar 2026.

do **Programa Caminhos do Campo**, além de intervenções em trechos estratégicos de rodovias como a ES-010 e a ES-297. Não obstante, o documento **não consignou de forma explícita a concessão do SITRIP-ES**, limitando-se a mencionar iniciativas de aprimoramento logístico de caráter mais amplo, notadamente por meio do **Programa de Eficiência Logística do Espírito Santo (PELES)**.

Cumprе registrar, todavia, que versões e registros complementares do planejamento governamental para o período 2019–2022 indicavam a concessão do **SITRIP-ES** como uma das prioridades estruturantes na área de infraestrutura. A inclusão desse projeto no planejamento estratégico revela o reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de **modernizar o modelo de delegação e de gestão do sistema de transporte intermunicipal**.

Entretanto, a ausência de implementação efetiva da medida dentro do horizonte temporal previsto — circunstância apontada em análises e auditorias realizadas pelo TCE-ES — evidencia um **descompasso entre o planejamento governamental e sua concretização administrativa**. Tal hiato entre formulação estratégica e execução de políticas públicas constitui elemento relevante para a análise jurídica do setor, sobretudo sob a ótica dos princípios da **eficiência, da continuidade e da adequada prestação do serviço público**.



CARTEIRA I  
**INFRAESTRUTURA  
PARA CRESCER**  
INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA:  
RODOVIAS, FERROVIAS E AEROPORTOS

Historicamente, a infraestrutura logística teve papel fundamental no crescimento e diversificação econômica do Estado. Como exemplo, observa-se a instalação dos principais parques industriais capixabas na Região Metropolitana da Grande Vitória, em Anchieta e em Aracruz devido à localização privilegiada e às facilidades para a implantação de estruturas portuárias integradas a acessos ferroviários e rodoviários.

Na atualidade, o Espírito Santo possui vantagens competitivas nos segmentos de óleo e gás, mármore e granito, mineração, agronegócio, contêineres e carga geral. Para transformar tais vantagens em oportunidades concretas que atraiam investimentos e gerem emprego e renda, o Estado precisará criar as condições necessárias para adequar sua oferta de infraestrutura logística às demandas estabelecidas por estas áreas.

...



PROJETO	ENTREGAS 2019-2022
Recuperação estrutural do viaduto da 2ª Ponte	1. Conclusão da recuperação do viaduto
Concessão de transporte intermunicipal Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (SITRIP)	1. Realização da concessão

Nesse contexto, a **inexistência de meta específica voltada à realização da concessão do SITRIP-ES**, apesar das críticas e recomendações formuladas desde 2014 pelo **MPC-ES** e pelo próprio TCE-ES, reforça a percepção de um **distanciamento entre o planejamento estratégico e a implementação de medidas estruturantes para o setor**. Como consequência, o sistema permanece operando, em grande medida, sob **regime de permissões historicamente prorrogadas**, ainda vinculadas ao **Regulamento do Transporte Intermunicipal instituído em 1991**, modelo jurídico que se revela progressivamente inadequado diante das transformações institucionais e regulatórias posteriores.

Tal cenário evidencia uma **insuficiente priorização do transporte intermunicipal nos instrumentos de planejamento governamental**, o que sinaliza a persistência de **defasagens estruturais no âmbito do SITRIP-ES**, sobretudo no que diz respeito à atualização dos instrumentos contratuais, à redefinição do modelo de delegação e à adequação do sistema às diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar Estadual nº 876/2017. Não obstante o reconhecimento institucional da necessidade de modernização, a **não concretização de processos licitatórios até o encerramento do ciclo de planejamento em 2022** evidencia quadro de **inércia administrativa**, que acaba por perpetuar riscos jurídicos, regulatórios e operacionais na prestação do serviço.

Essa situação torna-se ainda mais evidente quando se observa a **assimetria de prioridade conferida aos diferentes sistemas de transporte coletivo no âmbito da política pública estadual**. Enquanto o sistema metropolitano estruturado em torno do **Transcol**, gerido pela CETURB-ES, tem sido objeto de sucessivos investimentos, modernizações operacionais e aprimoramentos institucionais, o **SITRIP-ES** permanece relativamente ausente das agendas estratégicas de governo.

Essa tendência se confirma, inclusive, no [Planejamento Estratégico 2023-2026](#)<sup>11</sup>, no qual **não se identifica menção específica ao SITRIP nem a projetos voltados à concessão ou reestruturação do sistema intermunicipal**. A persistência dessa lacuna no planejamento público reforça a percepção de **priorização do transporte metropolitano em detrimento do transporte intermunicipal**, apesar de este último desempenhar papel essencial na integração territorial do Estado e no acesso da população do interior a serviços fundamentais, como trabalho, educação e saúde.

Diante desse quadro, evidencia-se a necessidade de **revisão estrutural do modelo institucional e regulatório do SITRIP-ES**, com a definição de diretrizes claras de modernização, reestruturação contratual e eventual concessão do sistema, de modo a assegurar maior eficiência, segurança jurídica e qualidade na prestação do serviço público de transporte intermunicipal no Espírito Santo.

## 2 RELATÓRIO – AUDITORIA TC 03785/2025

Trata-se de **fiscalização na modalidade AUDITORIA de conformidade**, instaurada com o escopo de aferir a **regularidade dos Contratos de Concessão** atinentes à prestação do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário de passageiros, cuja delegação a terceiros é de responsabilidade da **Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI**.

---

11 Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Resultados%20-%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%202023-2026%20SITE.pdf>. Acesso em 2 mar 2026.

A presente ação fiscalizatória foi motivada, entre outros fatores, pelo **caráter inédito do objeto** em cotejo com fiscalizações pretéritas do **Núcleo de Controle Externo de Programas de Desestatização e Regulação (NDR) – especializado em concessões e PPPs** –, bem como por sugestão oriunda da consulta pública anual promovida pela Segex.

Constatou-se que no exercício **2024**, o serviço foi operado por **15 empresas privadas**<sup>12</sup>, conforme dados oficiais da CETURB-ES, entidade incumbida da gestão e fiscalização. A Auditoria se concentrou no período compreendido **entre janeiro de 2024 e abril de 2025**, com enfoque na verificação do cumprimento do dever constitucional de licitar, da suficiência da atividade fiscalizatória e da adequação da qualidade do serviço prestado.

Para tanto, foram realizados exames documentais, indagações formais acerca dos mecanismos de fiscalização, inspeções físicas pontuais de veículos em operação e cálculos de índices de qualidade segundo metodologia da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), reputada como boa prática regulatória.

Foi elaborado o **Relatório de Auditoria 00011/2025-5** (evento 14), o qual apontou achado gravoso referentes a: **item 2.1 A1(Q1)** – Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal; **item 2.2 A2(Q2)** – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido; **item 2.3 A3(Q2)** – Deficiência na

---

12 Viação Alvorada Ltda (Em Recuperação Judicial): CNPJ 28.055.226/0001-09.  
Cordial Transportes e Turismo Ltda: CNPJ 03.033.573/0001-00.  
Expressa Transportes Ltda: CNPJ 03.764.307/0001-57.  
Viação Joana D'Arc S/A: CNPJ 27.487.156/0002-86.  
Minastur Transporte e Turismo Ltda: CNPJ 27.686.435/0001-98.  
Viação Pretti Ltda: CNPJ 27.488.725/0001-27.  
Viação Real Ita S.A.: CNPJ 27.177.468/0001-02.  
Viação São Gabriel Ltda: CNPJ 27.492.479/0001-87.  
Viação São Roque Ltda: CNPJ 27.496.942/0001-69.  
Viação Sudeste Ltda (Em Recuperação Judicial): CNPJ 39.362.389/0001-50.  
Expresso Aracruz Ltda: CNPJ 39.277.645/0001-01.  
Viação Águia Branca S/A: CNPJ 27.486.182/0001-09.  
Lírio dos Vales Transportes e Fretamento Ltda: CNPJ 02.615.012/0001-56.  
Viação Marilândia Ltda: CNPJ 27.143.718/0001-93.  
Viação Planeta Ltda: CNPJ 27.390.160/0001-40.

informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações; **item 2.4 A4(Q2)** – Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo; **item 2.5 A5(Q3)** – Serviço inadequado; e **item 2.6 A6(Q4)** – Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema. Confira abaixo a conclusão e proposta de encaminhamento:

## **4 CONCLUSÃO**

### **4.1 Síntese dos fatos apurados**

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) – Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal

A2(Q2) – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido

A3(Q2) – Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações

A4(Q2) – Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo

A5(Q3) – Serviço inadequado

A6(Q4) – Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema

### **4.2 Posicionamento da equipe**

Procedida a fiscalização, com base nas questões definidas na matriz de planejamento, verificaram-se irregularidades e impropriedades quanto ao descumprimento de mandamentos legais e de obrigações regulamentais, conforme relatado nos Itens 2.1 a 2.6 deste relatório. Em relação às questões da auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

#### **Q1 – A delegação do serviço de transporte intermunicipal rodoviário de passageiros está regular em face do dever de licitar?**

A equipe de auditoria examinou a documentação fornecida pelos jurisdicionados sobre os ajustes com as empresas que operam atualmente o serviço e obteve evidências de que a Semobi deveria, pelo menos desde 2023, ter tomado providências concretas para promover a licitação. Constatou, portanto, indícios de irregularidade em razão de negligência do Poder Concedente sobre seu dever de dar cumprimento ao art. 175 da CRFB, ao art. 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo e à Lei Federal 8.987/1995, no que se refere à licitação para concessão dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal coletivo de passageiros.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de irregularidade, relacionado a esta questão:

- **A1(QA1) Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal**

#### **Q2 – A qualidade dos serviços prestados é fiscalizada adequadamente?**



A equipe de auditoria analisou a documentação fornecida pelos jurisdicionados sobre o procedimento atual de fiscalização e coletou evidências que 11 operadoras extrapolam o limite, definido no Regulamento do Sitrip, de 20% dos veículos da frota operante com mais de 13 anos de fabricação.

Foi realizada a consulta da validade dos certificados dos cronotacógrafos, que é um equipamento obrigatório dos veículos previsto no Código de Trânsito Brasileiro, e para uma amostra de cerca de 20% da frota operante, foi identificado que 51 veículos de 11 operadoras estavam com o certificado vencido.

Durante as vistorias realizadas, nos dias 8 e 10 de julho de 2025, foi identificada a existência de informativo desatualizado no interior de alguns veículos, e também a ausência de informações relacionadas aos canais de reclamações disponibilizados aos usuários em outros, situação que impacta negativamente no planejamento das ações de fiscalização realizadas pela Ceturb/ES, que utilizam as reclamações como insumos básicos e determinantes no direcionamento do esforço de fiscalização.

Além disso, foi identificado que a Ceturb/ES elaborou proposta de atualização do Regulamento do Sitrip em 2018 e, decorridos quase sete após sua autuação, o mesmo não teve manifestação conclusiva por parte da Semobi, indicando quais pontos poderiam ser aprovados e quais encontram-se defasados e desatualizados.

Dessa forma, aponta-se os seguintes achados de irregularidade e impropriedade, relacionados a esta questão:

- **A2(QA2) Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido;**
- **A3(QA2) Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações;**
- **A4(QA2) Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo;**

### **Q3 – O serviço prestado pelas operadoras selecionadas em avaliação de risco é adequado?**

A equipe de auditoria analisou a documentação fornecida pelos jurisdicionados sobre a frota de veículos das empresas Viação Planeta Ltda. e Cordial Transportes e Turismo Ltda. usada no Sitrip e apresentados à Ceturb em 2024. Também analisou a documentação com as reclamações e denúncias de 2024 sobre o serviço prestado por essas empresas e obteve evidências em inspeção física. Constatou impropriedade em razão do resultado da comparação da situação encontrada com os requisitos estabelecidos na Portaria ANTT 7/2024 e deficiência de controles caracterizada pela desatualização da regulamentação do Sitrip e pela ausência de análise sobre a frota declarada e respectivos laudos de vistoria. Apontou como efeito potencial a insegurança aos usuários pela dependência excessiva das condições de manutenção e conservação dos veículos, sobretudo com idade superior a 8 anos.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de impropriedade, relacionado a esta questão:

- **A5(QA3) Serviço inadequado**



#### Q4 – A fiscalização sobre o valor arrecadado com a Tarifa de Gerenciamento de Operação do Sistema é adequada?

A equipe de auditoria analisou a documentação fornecida pelos jurisdicionados sobre o procedimento adotado para controlar o repasse da tarifa, que corresponde a 3% da tarifa bruta gerada pela cobrança das passagens, e concluiu pela deficiência nos controles adotados pela companhia.

Dessa forma, aponta-se o seguinte achado de impropriedade, relacionado a esta questão:

#### A6(QA4) – Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema

### 5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

#### 5.1 A citação de responsável (art. 207,I c.c. art. 389 do RITCEES)

Sugere-se a citação dos responsáveis para apresentarem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa e, caso mantido o achado, aplicação da multa prevista no inciso II do art. 389 RITCEES.

Responsável	Achado
<b>FABIO NEY DAMASCENO</b> 268.103.678-02 Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 26/03/2019 – em atividade	A1 (Q1) – Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal
<b>LEO CARLOS CRUZ</b> 796.963.257-20 Subsecretário de Mobilidade Urbana 03/04/2020 – em atividade	
<b>CORDIAL TRANSPORTES E TURISMO LTDA</b> 03.033.573/0001-00 <b>EXPRESSA TRANSPORTES LTDA</b> 03.764.307/0001-57 <b>EXPRESSO ARACRUZ LTDA</b> 39.277.645/0001-01 <b>MARCOS ROBERTO ZAMBON</b> 103.949.347-50 Gerente de Vistorias e de Engenharia da Ceturb/ES (Portaria 8/2017 - Anexo 3.854/2025) 1º/07/2017 – em atividade	A2 (Q2) – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido
<b>MINASTUR TRANSPORTE E TURISMO LTDA</b> 27.686.435/0001-98	
<b>VIACAO ALVORADA LTDA – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL</b> 28.055.226/0001-09	
<b>VIACAO JOANA D'ARC S/A</b> 27.487.156/0002-86	
<b>VIACAO PRETTI LTDA</b> 27.488.725/0001-27	
<b>VIACAO REAL ITA S.A</b> 27.177.468/0001-02	
<b>VIACAO SAO GABRIEL LTDA</b> 27.492.479/0001-87	
<b>VIACAO SAO ROQUE LTDA</b> 27.496.942/0001-69	
<b>VIACAO SUDESTE LTDA - EM</b>	



<b>RECUPERAÇÃO JUDICIAL</b> 39.362.389/0001-50 <b>WILSON CRAVO JUNIOR</b> 086.533.597-45 Gerente de Transporte Rodoviário e Serviços Autorizados (Portaria 27/2024 – Anexo 3.854/2025) 20/05/2024 – em atividade	
---	--

### 5.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Caso seja mantido o achado, sugere-se a este TCEES expedir determinação para que a Semobi (I) apresente, no prazo de 60 dias: (a) planejamento com detalhamento de ações, responsáveis e prazos fixados para conclusão do processo de contratação dos “estudos técnicos que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como um estudo de nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão do SITRIP” e; (b) cronograma e prazo final a ser imposto para execução do objeto “estudos técnicos que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como um estudo de nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão do SITRIP”; (II) publique, em prazo a ser fixado por esta Corte de Contas, o edital de licitação para concessão das linhas do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), atentando para o cumprimento no art. 186-B do RITCEES quanto à obrigação de remessa da cópia integral do processo licitatório ao TCEES, com documentos já consolidados com os resultados das audiências ou consultas públicas, e planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, no prazo mínimo de 90 dias antes da publicação do edital, para análise concomitante.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) – Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal

Caso seja mantido o achado, sugere-se a este TCEES expedir determinação para que a Ceturb/ES adote ações, no prazo de 90 dias, no sentido de (a) instaurar processos disciplinares, (b) aplicar as penalidades, seguindo o rito estabelecido em norma e (c) exigir o cumprimento do Regulamento do Sitrip e do Código de Trânsito Brasileiro, especialmente em relação ao limite de idade e à validade dos certificados de equipamentos obrigatórios de toda a frota operante.

Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1	A2 (Q2) – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido

Sugere-se, caso mantido o achado, determinar à Ceturb que apresente no prazo de 60 (sessenta) dias: (a) a descrição do fluxo de trabalho para análise da frota declarada e respectivos laudos de vistoria apresentados pelas operadoras do serviço de transporte intermunicipal rodoviário coletivo de passageiros, indicando a etapa dessa análise que selecionará veículos



para realização de vistoria pela Ceturb (prevista no §1º, art. 58, do Regulamento do Sitrip) e (b) o prazo para implantação do referido fluxo de trabalho.

Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1	A5 (Q3) – Serviço inadequado

### 5.3 Oitiva de entidade fiscalizada ou interessado (art. 207, II, do RITCEES)

Sugere-se a oitiva dos terceiros interessados para, no prazo de até 30 dias, se manifestarem sobre os fatos narrados no presente achado que possam alterar contratos em seu desfavor.

Responsável	Achado
<b>CORDIAL TRANSPORTES E TURISMO LTDA</b> 03.033.573/0001-00 <b>EXPRESSA TRANSPORTES LTDA</b> 03.764.307/0001-57 <b>EXPRESSO ARACRUZ LTDA</b> 39.277.645/0001-01 <b>LIRIO DOS VALES TRANSPORTES E FRETAMENTO LTDA</b> 02.615.012/0001-56 <b>MINASTUR TRANSPORTE E TURISMO LTDA</b> 27.686.435/0001-98 <b>VIACAO AGUIA BRANCA S A</b> 27.486.182/0001-09 <b>VIACAO ALVORADA LTDA – EM RECUPERACAO JUDICIAL</b> 28.055.226/0001-09 <b>VIACAO JOANA D'ARC S/A</b> 27.487.156/0002-86 <b>VIACAO MARILANDIA LTDA</b> 27.143.718/0001-93 <b>VIACAO PLANETA LTDA</b> 27.390.160/0001-40 <b>VIACAO PRETTI LTDA</b> 27.488.725/0001-27 <b>VIACAO REAL ITA S.A</b> 27.177.468/0001-02 <b>VIACAO SAO GABRIEL LTDA</b> 27.492.479/0001-87 <b>VIACAO SAO ROQUE LTDA</b> 27.496.942/0001-69 <b>VIACAO SUDESTE LTDA – EM RECUPERACAO JUDICIAL</b> 39.362.389/0001-50	A1 (Q1) – Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal

Sugere-se a oitiva das entidades fiscalizadas, para, no prazo de até 30 dias, se manifestarem sobre os fatos narrados no presente achado.

Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A1 (Q1) – Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal



<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A2 (Q2) – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A3 (Q2) – Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A4 (Q2) – Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A5 (Q3) – Serviço inadequado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1 <b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A6 (Q4) – Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema

#### 5.4 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Caso seja mantido o achado, sugere-se a este TCEES expedir recomendação para que a Ceturb/ES (a) avalie a necessidade de atualização do Regulamento do Sitrip ou a criação de normas complementares, com o objetivo de melhorar a regulação dos serviços prestados, e, especificamente no que se refere à periodicidade das inspeções e vistorias, adotar os mesmos critérios previstos no art. 2º da Norma Complementar 1/2020 da Ceturb/ES e (b) adote medidas no sentido de garantir que as tarifas cobradas dos usuários sejam proporcionais à qualidade do serviço prestado, para cada uma das operadoras.

Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1	A2 (Q2) – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido

Caso seja mantido o achado, sugere-se a este TCEES expedir recomendação para que a Ceturb/ES adote ações no sentido de (a) padronizar o modelo e o local de instalação de informativo sobre a existência de canal de reclamações disponibilizado pela Ceturb/ES aos usuários (b) exigir, no Regulamento do Sitrip ou em norma complementar, a instalação do informativo no interior dos veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal e (c) avaliar a possibilidade de, além dos canais de reclamações já disponibilizados, incluir o uso de aplicativos de mensagens, que possuem

ampla utilização pela população e oferecem facilidade no acesso e diversos recursos para os administradores.

Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1	A3 (Q2) – Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações

Caso seja mantido o achado, sugere-se a este TCEES expedir recomendação para que a Semobi adote ações proativas, no prazo de 90 dias, no sentido de apresentar manifestação conclusiva quanto à aprovação ou não da proposta de revisão do Regulamento do Sitrip, indicando quais pontos encontram-se defasados e desatualizados, possibilitando que a Ceturb/ES avalie eventuais ajustes necessários na busca por soluções e na melhoria da regulamentação dos serviços prestados.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A4 (Q2) – Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo

Sugere-se, caso mantido o achado, recomendar à Semobi, na pessoa do Secretário de Estado Infraestrutura e Mobilidade, que inclua no escopo dos estudos de modelagem para delegação do serviço de transporte intermunicipal rodoviário coletivo de passageiros a definição de: (a) nível de serviço; (b) Indicadores de Qualidade (tendo como referência a Portaria ANTT 7/2024) e respectivas metas e; (c) forma de incentivo contratual ao cumprimento das metas dos Indicadores de Qualidade.

Responsável	Achado
<b>Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura</b> 27.142.033/00012-2	A5 (Q3) – Serviço inadequado

Sugere-se, caso mantido o achado, recomendar à Ceturb, na pessoa de seu Diretor-Presidente, que defina o procedimento para análise da frota declarada pelas operadoras com a obrigatoriedade de vistoria da Ceturb (prevista no §1º, art. 58, do Regulamento do Sitrip) para todos os veículos de idade acima de 8 anos.

Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1	A5 (Q3) – Serviço inadequado

Caso seja mantido o achado, sugere-se a este TCEES expedir recomendação para que a Ceturb/ES (a) adote procedimento, com periodicidade mínima anual, para o controle dos valores recebidos por meio da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema, com base nas informações dos balanços e dos demais elementos contábeis, encaminhados pelas operadoras do sistema e (b) avalie a possibilidade de requisitar informações à Sefaz/ES, por meio de processos administrativos regularmente instaurados, com o objetivo de avaliar a eventual prática de infração cometida pelas operadoras na declaração mensal dos valores arrecadados no Sitrip e repassados à Ceturb/ES.



Responsável	Achado
<b>Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo</b> 28.503.894/00015-1	A6 (Q4) – Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema

### 5.5 Ciência do relatório a outros órgãos ou entidades para adoção de providências cabíveis

Sugere-se seja dada ciência à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) para que tome conhecimento do teor dos achados relatados.

**Secretaria de Estado de Controle e Transparência - 31.777.550/00014-5**

### 5.6 Determinação de providências internas ao TCEES

Sugere-se, seja incluído o "Descumprimento do Plano de Ação para Licitação do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal Coletivo de Passageiros" como situação problema no inventário para seleção de ações de controle para subsidiar o próximo PACE.

Vitória - ES, 4 de agosto de 2025

*(assinado digitalmente)*

**MARINA DE OLIVEIRA POLESE**

Auditadora de Controle Externo

Matrícula 203616

*(assinado digitalmente)*

**DILMAR GARCIA MACEDO**

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203596

*(assinado digitalmente)*

**RAFFAEL BARBOZA NUNES**

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203254

Supervisão:

*(assinado digitalmente)*

**GUILHERME ABREU LIMA E PEREIRA**

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203089



A Auditoria constatou, ainda, que o Estado do Espírito Santo vem ignorando, **há mais de 13 anos**, sentença judicial proferida em 28 de maio de 2012, nos autos do **Processo TJES 0018723-94.2003.8.08.0024**, em trâmite perante o **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**. Tal decisão declarou a **nulidade de todos os contratos e convênios celebrados sem prévia licitação**<sup>13</sup>, reconhecendo a violação frontal ao art. 175 da Constituição da República. Veja:

Processo TJES 0018723-94.2003.8.08.0024

SENTENÇA

*Vistos etc.*

[...]

## 2. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 52 DA LEI Nº 5.720/98

O autor popular pretende a declaração de nulidade dos atos administrativos de outorga ou prorrogação das concessões e permissões de serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros, realizadas sem prévia licitação.

Argumentou que os referidos atos se basearam em dispositivo legal inconstitucional (artigo 52 da Lei Estadual nº 5.720/98).

Pois bem.

É cabível “a declaração incidental de inconstitucionalidade de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal em torno da tutela do interesse público.”[4]

No caso, como a prorrogação das concessões realizou-se sem prévia licitação, com base no dispositivo da Lei Estadual reputado inconstitucional, a decisão acerca da validade (ou não) dos atos administrativos impugnados pressupõe a análise da constitucionalidade do dispositivo legal em referência.

O exame da compatibilidade do referido dispositivo legal com a Constituição Federal é antecedente lógico para a solução a ser dada ao pedido formulado pelo autor e serve tão somente como fundamento da decisão acerca do pedido principal.

Passo, pois, à análise da alegada inconstitucionalidade.

[...]

Assim, com base no dispositivo da Lei Estadual em referência, o DER-ES (autoridade então competente, conforme artigo 15 da Lei Estadual nº 3220/78, atualmente sucedido pelo DERTES[7]) prorrogou as concessões então vigentes, **repita-se, todas outorgadas sem prévia licitação**.

---

13 **A1(Q1)** - Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal.



Frise-se que, tanto a edição da Lei Estadual nº 5.720/98, quanto as prorrogações em referência, ocorreram em 1998, ou seja, sob a égide da Constituição Federal de 1988, da Constituição do Estado do Espírito Santo e da Lei Federal nº 8.987/95.

Nesse contexto, considerando que não foi observada a exigência relativa à realização de prévia licitação, resta patente que o artigo 52, da Lei Estadual nº 5.720/98 viola o artigo 175 da Constituição Federal e o artigo 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo, sendo, portanto, inconstitucional.

[...]

Ante o exposto, ACOLHO a questão prejudicial, para declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do artigo 52 da Lei Estadual nº 5720/98, porquanto viola o disposto no artigo 175 da Carta Magna e no artigo 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo, além de contrariar o disposto na Lei Federal nº 8.987/95.

[...]

### 3. MÉRITO

No mérito, o autor pretende ver decretada a extinção, por nulidade, das concessões e permissões de serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, porquanto outorgadas e prorrogadas sem a realização de prévia licitação, com o retorno ao DERTES de todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos, bem como com a imediata assunção do serviço pelo DERTES.

**Conforme antes registrado, a outorga e a prorrogação das concessões em referência se efetivaram sem prévia licitação, sendo, portanto, inconstitucionais.**

Embora o DER-ES, ora sucedido pelo DERTES, tenha disposto de tempo suficiente para adequar as referidas concessões à Constituição Federal de 1988, promovendo licitações, a fim de delegar o referido serviço público aos licitantes vencedores, não o fez espontaneamente.

Necessária se faz, portanto, a intervenção judicial no presente caso.

Ocorre que, não obstante a nulidade das concessões em vigor, não se afigura possível suspender, de imediato, os contratos em curso, a fim de realizar as licitações e contratar os licitantes vencedores.

Por se tratar de serviço essencial, a paralisação da prestação dos serviços em questão, durante o período de tempo necessário para realizar a licitação e contratar os licitantes vencedores, por certo, ocasionará prejuízos de grandes proporções à coletividade, especialmente àqueles que utilizam o transporte público intermunicipal de passageiros.

Assim, considerando a necessidade de adequar a situação ao disposto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Federal 8.987/95, e, ao mesmo tempo, garantir a prestação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal à população, entendo necessária e razoável a fixação de prazo para cumprimento da presente decisão.

Por outro lado, embora se trate de nulidade absoluta, que acompanha as concessões desde a origem, como os serviços de transporte foram



efetivamente prestados, não prospera o pedido de pagamento de perdas e danos ao DERTES.

[...]

#### 5. DISPOSITIVO

[...]

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para **DECLARAR A NULIDADE de todos os termos de permissões ou concessões, contratos, convênios e assemelhados firmados pelo DER-ES, sucedido pelo DERTES, que tenham por objeto a prestação de serviço de transporte público intermunicipal, independentemente da nomenclatura adotada, firmados sem a observância de prévia licitação pública**, salvo para os casos excepcionais previstos na Lei 8.666/93, vedando-se a adoção de semelhante prática no futuro, sob pena de configuração de crime e ato de improbidade.

**CONCEDO o prazo de 12 (doze) meses, a partir da intimação desta, para o DERTES deflagrar licitação pública, visando à outorga de concessão de serviço público de transporte público intermunicipal, executá-la e, posteriormente, firmar os contratos de adesão, na forma do art. 8.987/95.**

[...]

**DECLARAR A NULIDADE de todos os termos de permissões ou concessões, contratos, convênios e assemelhados firmados pelo DER-ES, sucedido pelo DERTES, que tenham por objeto a prestação de serviço de transporte público intermunicipal, independentemente da nomenclatura adotada, firmados sem a observância de prévia licitação pública, salvo para os casos excepcionais previstos na Lei 8.666/93, vedando-se a adoção de semelhante prática no futuro, sob pena de configuração de crime e ato de improbidade.**

[...]

[g.n.]

Em 16/8/2012 o TJES decidiu sobre embargos de declaração, mantendo a sentença proferida.

Processo TJES 0018723-94.2003.8.08.0024

#### **DECISÃO**

[...]

Contrarrazões do Requerente/Embargado pelo desprovemento dos recursos, com a aplicação de multa aos embargos considerados protelatários.

É o relatório. DECIDO.

[...]

2. OMISSÃO QUANTO À APLICABILIDADE, AO CASO DOS AUTOS, DO ARTIGO 58 DA LEI FEDERAL 11.445/2007, QUE ACRESCENTOU O § 3º AO ARTIGO 42, DA LEI 8987/95.



Não prospera a alegação de omissão. A sentença manifestou-se expressamente quanto à aplicabilidade do artigo 42, caput e § 1º e do artigo 43, ambos da Lei 8987/95, senão vejamos:

“No que tange às concessões de serviços públicos outorgadas antes do início da vigência da lei 8.987/95, os artigos 42 e 43 do referido diploma legal, em sua redação original, vigente à época da prorrogação das concessões em exame, previam que:

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1º Vencido o prazo da concessão, o poder concedente procederá a sua licitação, nos termos desta Lei.

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

Art. 43. Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988.

No caso, algumas concessões de serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros foram outorgadas antes da vigência da CF de 1988, enquanto outras foram outorgadas sob a égide na nova ordem constitucional.

Conforme se extrai dos autos, todas as concessões foram outorgadas sem prévia licitação, e, posteriormente prorrogadas, também sem a realização de licitação.

O § 3º do artigo 42, da Lei 8.987/1995, que prevê novo prazo máximo de validade (31.12.2010) para as concessões precárias previstas no § 2º do mesmo dispositivo legal, desde que atendidas três condições cumulativas legais, é inaplicável ao caso em apreço, seja porque foi incluído pela Lei nº 11.445, de 2007, sendo, portanto, posterior às prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos de transportes em referência (que ocorreram em 1998 e 1999), seja porque não estão preenchidas as condições cumulativas previstas nos incisos do aludido § 3º.

Ademais, conforme registrado na sentença, os termos aditivos que prorrogaram as concessões e permissões em exame, por violarem a Constituição Federal e a Lei 8.987/95, são nulos, incapazes, portanto, de assegurar às Requeridas o direito à indenização pretendida.

Nesse contexto, não prospera a alegada omissão.

[...]

#### 9. OMISSÃO QUANTO AO DISPOSITIVO DA LEI 8987/95 A QUE SENTENÇA QUIS FAZER MENÇÃO.

De fato, ao fixar um prazo para o DERTES deflagrar o procedimento licitatório, visando à outorga de concessão de serviço público de transporte público intermunicipal, o dispositivo da sentença omitiu a indicação dos dispositivos da Lei 8987/95 aplicáveis ao caso.



Assim, merece ser sanado o vício para integrar a decisão, no sentido de fazer constar do referido trecho do dispositivo da sentença a referência aos artigos 14 e seguintes da Lei 8987/95.

#### CONCLUSÃO

Em face do exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO aos embargos de declaração opostos por Viação Mutum Preto Ltda; Viação Águia Branca S/A; Viação Sudeste Ltda; Viação Planeta Ltda; Cordial Transporte e Turismo Ltda; Viação Joana D' Arc Ltda; Expressa Transportes e Turismo Ltda e Viação Pretti Ltda, para sanar os vícios apontados, para integrar o dispositivo da sentença, fazendo constar os seguintes pontos:

**“CONCEDO em parte a antecipação de tutela pleiteada, para fixar o prazo de 12 (doze) meses, a contar da intimação desta, para o DERTES deflagrar licitação pública, visando à outorga de concessão de serviço público de transporte público intermunicipal, executá-la e, posteriormente, firmar os contratos de adesão, na forma dos artigos 14 e seguintes da Lei 8.987/95.”**

**“JULGO IMPROCEDENTE** o pedido de indenização por perdas e danos ao DERTES.

NEGO PROVIMENTO aos embargos de declaração opostos por Viação Real Ita Ltda.

Intimem-se

Vitória/ES, 16 de agosto de 2012.

[...]

Ademais, a sentença **declarou incidentalmente a inconstitucionalidade** do **art. 52 da Lei Estadual nº 5.720/1998**, que vinha sendo utilizado como fundamento para prorrogações automáticas das concessões. O comando judicial fixou **prazo de 12 meses para deflagração e conclusão do procedimento licitatório**, prazo este reiterado em 2023, com estipulação de multa diária de R\$ 20.000,00, igualmente descumprido pelo Poder Concedente até os dias atuais.

Constatou-se, também, a **obsolescência da frota**<sup>14</sup>, uma vez que **11 das 15 empresas operadoras descumprem o limite de idade de 13 anos** estabelecido pelo **Regulamento do SITRIP-ES**, havendo casos extremos em que a totalidade dos veículos em operação ultrapassa o referido marco temporal, **chegando-se a identificar**

14 A2(Q2) – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido

**unidades com até 37 anos de uso**. Tal circunstância compromete de forma direta a segurança e a confiabilidade do serviço prestado. Veja:

Tabela 1 – Resumo do quantitativo de veículos com certificados vencidos por operadora

Operadora	Quantidade de veículos irregulares
Alvorada	1
Cordial	1
Expressa	4
Expresso Aracruz	1
Marilândia	2
Minastur	1
Pretti	16
Real Ita	2
São Gabriel	2
São Roque	3
Sudeste	18
<b>Total</b>	<b>51</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A situação se agrava diante da **irregularidade em equipamentos obrigatórios**, pois foram flagrados **51 veículos de 11 operadoras circulando com certificados de cronotacógrafo vencidos**, em afronta ao Código de Trânsito Brasileiro. A ausência de controle sobre esse dispositivo, destinado a registrar velocidade e tempo de condução, compromete a prevenção de acidentes e a fiscalização metrológica, expondo os usuários a riscos indevidos.

O detalhamento das informações dos veículos com certificado vencido é apresentada na *Tabela 2* e as consultas realizadas no *site* <https://cronotacografo.rbmlq.gov.br/certificados/consultar> são apresentadas no Anexo 3.782/2025.



Tabela 2 – Relação dos veículos, da amostra selecionada, com o certificado do cronotacógrafo vencido (continua)

Operadora	Placa antiga	Placa atual	Emissão certificado	Validade certificado
Alvorada	MRQ 8802		23/10/2019	30/09/2021
Cordial	GSV 2335		14/11/2022	20/10/2024
Expressa	MSI 4415		01/04/2023	14/03/2025
Expressa	MSI 4416		20/02/2020	05/02/2022
Expressa	MSI 4417		05/03/2021	17/02/2023
Expressa	MSI 4419		06/04/2023	15/03/2025
Expresso Aracruz	MRV 7752		15/12/2017	16/11/2019
Marilândia	ODP 5609		18/07/2022	29/06/2024
Marilândia	ODP 5598		18/07/2022	28/06/2024
Minastur	MST 9476		11/08/2023	17/07/2025
Pretti	MQS 8916	MQS 8J16	16/11/2022	21/10/2024
Pretti	MQS 8932	MQS 8J32	02/12/2022	08/11/2024
Pretti	MRK 7053	MRK 7A53	11/08/2022	03/08/2024
Pretti	MRK 7054	MRK 7A54	04/08/2022	14/07/2024
Pretti		MRK 8264	03/03/2023	03/02/2025
Pretti		MRK 6H61	10/01/2023	28/12/2024
Pretti	MRL 1472	MRL 1E72	25/08/2022	11/08/2024
Pretti	MRK 8266	MRK 8C66	23/05/2025	30/05/2025
Pretti	MRL 1496	MRL 1E96	10/01/2023	28/12/2024
Pretti	MQM 3331	MQM 3D31	02/05/2022	13/04/2024
Pretti	MSI 4475	MSI 4E75	27/10/2022	05/10/2024
Pretti	MSI 4476	MSI 4E76	06/04/2023	17/03/2025
Pretti	MTA 2135	MTA 2B35	14/02/2023	18/01/2025
Pretti	MSU 5879	MSU 5I79	10/10/2023	16/09/2024
Pretti		MTA 2136	13/04/2023	22/03/2025
Pretti		MTX 5544	18/12/2020	01/12/2022
Real Ita		MQK 4259	01/11/2022	06/09/2024
Real Ita	MQL 2615	MQL 2G15	28/08/2024	04/09/2024
São Gabriel	KOJ 9102		16/03/2023	02/09/2024
São Gabriel	HJJ 9221		01/09/2022	28/07/2024
São Roque	MRB 8913		07/12/2020	13/11/2022
São Roque	MRY 0134		18/02/2019	31/01/2021
São Roque	MTC 1H99		15/05/2023	27/04/2025
Sudeste	LAF 7511		15/10/2024	15/11/2024
Sudeste	MQU 1276		30/11/2020	29/10/2022
Sudeste	LAN 3418		29/09/2020	01/09/2022
Sudeste	LAF 7515		20/03/2019	08/03/2021
Sudeste	LAF 7497		29/03/2019	07/03/2021
Sudeste	BXG 3520		15/10/2024	15/11/2024
Sudeste	LBQ 8A33		30/09/2021	14/09/2023
Sudeste	MPO 5495		12/08/2019	23/07/2021
Sudeste	KPC 7247		16/10/2024	16/11/2024
Sudeste	KMP 8514		22/07/2019	02/07/2021
Sudeste	JME 8351		08/02/2022	13/01/2024
Sudeste	KNE 8393		17/11/2022	22/10/2024
Sudeste	LOG 6234		24/07/2024	24/08/2024
Sudeste	KMN 8337		02/09/2022	12/08/2024
Sudeste	MQZ 5739		25/09/2024	25/10/2024
Sudeste	MQZ 0277		27/07/2024	27/08/2024
Sudeste	KUZ 6549		31/10/2024	07/11/2024
Sudeste	LPI 2133		28/11/2022	01/11/2024

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em consulta ao site <https://cronotacografo.rbmlq.gov.br/certificados/consultar>. Acesso em: 18 jul. 2025.

A consulta resultou na identificação de 51 veículos em situação irregular, percententes a 11 operadoras, fato que evidencia o expressivo quantitativo de ônibus prestando os serviços com o equipamento obrigatório em condição inadequada de uso, conforme resumo apresentado na Tabela 1.

Outrossim, verificou-se **deficiência informacional ao usuário**<sup>15</sup>, na medida em que os canais de reclamação, quando existentes, mostraram-se desatualizados ou inoperantes, havendo inclusive veículos que ainda remetiam os passageiros a órgãos gestores extintos. Confira:

Cumpra registrar que, ao analisar a relação das reclamações encaminhadas, foi identificado o relato registrado em 25/2/2025, referente à linha Dom Bosco x Ipiranga, operada pela Viação Planeta, mencionando que os usuários estavam encaminhando as reclamações para o e-mail [fiscalizacao@der.es.gov.br](mailto:fiscalizacao@der.es.gov.br), conforme orientação contida em informativo existente no ônibus, mas não estavam recebendo respostas.

Destacamos que durante a vistoria realizada pela equipe de auditoria, em 8 de julho, foi identificada exatamente a situação narrada pelo usuário, em veículos da empresa Alvorada, onde constava, no interior dos veículos, informativo com o telefone e o e-mail do DER/ES, ao invés do telefone do canal de reclamações disponibilizado pela Ceturb/ES, conforme demonstrado na Foto 1.



15 **A3(Q2) – Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações**

R. José Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá - Vitória-ES - CEP 29.050-913 - Tel.: (27) 3334-7671 - [www.mpc.es.gov.br](http://www.mpc.es.gov.br)

Foto 1 – Informação desatualizada sobre o canal de reclamações, em ônibus da operadora Alvorada

Fonte: Registro realizado pelos autores em 8 jul. 2025.

Além da identificação desse tipo de ocorrência, foram vistoriados outros ônibus que não possuíam informativo aos usuários sobre a existência do canal de reclamações disponibilizado pela Ceturb/ES, conforme demonstrado na *Foto 2* e na *Foto 3*.



Foto 2 – Ausência de informação sobre o canal de reclamações no interior do veículo da empresa Alvorada (placas CUL1F01 – nº 852)

Fonte: Registro realizado pelos autores em 8 jul. 2025.



Foto 3 – Ausência de informação sobre o canal de reclamações no interior do veículo da empresa Planeta (placas SGG2G24)

Fonte: Registro realizado pelos autores em 8 jul. 2025.

Por outro lado, foram vistoriados ônibus que possuíam informativo com o telefone e o e-mail da Ceturb/ES, conforme demonstrado na Foto 4.



Foto 4 – Informativo sobre o canal de reclamações no interior do veículo

Fonte: Registro realizado pelos autores em 10 jul. 2025.

A fiscalização também evidenciou **morosidade administrativa**<sup>16</sup> na atualização do Regulamento do **SITRIP-ES**, cuja redação original remonta a **1992**. Embora proposta de revisão tenha sido elaborada pela CETURB-ES em 2018, o processo encontra-se paralisado na SEMOBI desde **janeiro de 2021**, sem qualquer manifestação conclusiva. Essa inércia normativa impede a modernização de parâmetros de tecnologia e acessibilidade, perpetuando um marco regulatório anacrônico.

O Regulamento do Sitrip foi aprovado há mais de 30 anos, por meio da Resolução 3.635/1991, do Conselho Rodoviário Estadual, e homologado pelo Decreto Estadual 3.288-N/1992, portanto é anterior à publicação da Lei Federal 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Dessa forma, é natural que ao longo desse período tenha ocorrido a necessidade de promover alguns ajustes em seu texto, com a revisão, inclusão e/ou exclusão de alguns dispositivos estabelecidos inicialmente, o que de fato só ocorreu em 1996, por meio do Decreto 3.989-N.

Observa-se que após 1996 o Regulamento do Sitrip não sofreu novas alterações. Por ocasião da inspeção física, realizada em 8/7/2025, os servidores da Ceturb/ES informaram sobre a existência de proposta de nova redação para o regulamento, de iniciativa daquela entidade, autuada por meio do Processo Administrativo 83851089<sup>17</sup>.

Em consulta ao site <https://processoeletronico.es.gov.br/> é possível observar, no campo denominado 'resumo', que o processo trata de "minuta de decreto que regulamenta o serviço concessionário – rodoviário", instruído na Ceturb/ES em 7/11/2018 e encontra-se na Subsecretaria de Estado de Mobilidade Urbana da Semobi, desde 26/1/2021, conforme demonstrado na Figura 1.

---

16 A4(Q2) – Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo

17 Disponível em: <https://processoeletronico.es.gov.br/>. Acesso em: 9 jul.2025.



Figura 1 – Tramitação do Processo Administrativo 83851089 (continua)

Consulta de Processo

x

## Detalhes do Processo

Consulta realizada em 09/07/2025 11:21:30

Informações fornecidas pelos sistemas SEP e E-DOCS.

Protocolo do Processo:	83851089
Assunto:	POLÍTICAS DE AÇÃO GOVERNAMENTAL. PROJETOS, ESTUDOS E NORMAS. DOCUMENTOS REFERENTES A ELABORAÇÃO DE INSTRUÇÕES NORMATIVAS, DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA, DECRETOS. AUTÓGRAFOS DE LEI.
Situação:	EM ANDAMENTO
Interessado(s):	<ul style="list-style-type: none"><li>CETURB - SECEX</li></ul>
Município:	VITÓRIA
Resumo:	INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 008/2018 - MINUTA DE DECRETO QUE REGULAMENTA O SERVIÇO CONCESSIONÁRIO - RODOVIÁRIO

### Histórico do processo

Data	Órgão	Local	Situação
26/01/2021 10:17:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	SUBSECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE URBANA	EM ANDAMENTO
09/12/2020 18:06:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	GABINETE DO SECRETARIO	EM ANDAMENTO
09/12/2020 16:21:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	SETOR DE PROTOCOLO	EM ANDAMENTO
08/12/2020 16:36:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	PROTOCOLO GERAL	EM ANDAMENTO
08/12/2020 16:16:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	PRESIDÊNCIA	EM ANDAMENTO
13/05/2020 13:42:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	ASSESSORIA TÉCNICA	EM ANDAMENTO



23/01/2020 16:50:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	PRESIDÊNCIA	EM ANDAMENTO
17/01/2020 14:05:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	ASSESSORIA JURÍDICA	EM ANDAMENTO
29/10/2019 13:36:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	PRESIDÊNCIA	EM ANDAMENTO
20/02/2019 14:18:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	PROTOCOLO GERAL	EM ANDAMENTO
03/01/2019 11:02:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	GABINETE DO SECRETARIO	EM ANDAMENTO
02/01/2019 10:59:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	SETOR DE PROTOCOLO	EM ANDAMENTO
29/11/2018 16:22:00	SECRETARIA DE ESTADO DO GOVERNO	GERÊNCIA DE APOIO AO GABINETE	EM ANDAMENTO
29/11/2018 14:56:00	SECRETARIA DA CASA CIVIL	PROTOCOLO DA CASA CIVIL	EM ANDAMENTO
29/11/2018 10:52:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	GABINETE DO SECRETARIO	EM ANDAMENTO
09/11/2018 16:00:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	CONSELHO TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL	EM ANDAMENTO
09/11/2018 13:34:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	GABINETE DO SECRETARIO	EM ANDAMENTO
08/11/2018 11:19:00	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	SETOR DE PROTOCOLO	EM ANDAMENTO
07/11/2018 09:15:00	COMPANHIA ESTADUAL DE TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO ES	PROTOCOLO GERAL	AUTUADO

Fonte: <https://processoeletronico.es.gov.br/>. Acesso em: 18 jul. 2025.

[...]

A ação adotada pela Ceturb/ES, ao elaborar a proposta de regulamentação e encaminhá-la ao Poder Concedente para aprovação – conforme previsão contida no art. 13, V, da Lei Complementar 877/2017 –, evidencia a necessidade detectada pela companhia, a quem compete fazer a gestão do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo, de atualizar o regulamento do sistema.

Entretanto, decorridos quase sete anos após a autuação, o processo segue sem conclusão, demonstrando a omissão da Semobi, em especial da Subsecretaria de Estado de Mobilidade Urbana, em concluir a análise quanto à aprovação das alterações propostas, prejudicando a atuação da Ceturb/ES em seu dever de gerir, planejar e fiscalizar o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo.

As inspeções físicas revelaram ainda um **serviço inadequado**<sup>18</sup>, com veículos em condições precárias de higiene e conservação, incluindo sanitários sujos já no início das viagens e para-brisas trincados.

Sobre as condições de conservação e limpeza, por ocasião da inspeção física foi observado, pontualmente, mesmo em veículos de idade até 5 anos, desgaste precoce por deficiência de limpeza e de conservação de assentos, revestimentos e elementos de sanitários. As imagens a seguir exemplificam ocorrências.



(a)



(b)

Figura 2 – Sanitário com limpeza e conservação deficiente. (a) Sanitário sem limpeza em início de viagem e (b) lavatório sem conservação adequada. Inspeção física realizado dia 8/7/2025 no veículo placa SGG2G50.

Identificaram-se **fragilidades graves no controle financeiro**<sup>19</sup> do sistema, especialmente quanto ao repasse da **taxa de gerenciamento de 3%** sobre a receita bruta. A CETURB-ES realiza o monitoramento exclusivamente com base em informações declaradas unilateralmente pelas empresas, sem dispor de meios técnicos para auditar a veracidade dos valores. **Tentativas de acesso a dados fiscais da Sefaz/ES foram negadas, perpetuando um cenário de insuficiência de transparência e de vulnerabilidade no controle econômico-financeiro do sistema.**

18 A5(Q3) – Serviço inadequado

19 A6(Q4) – Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema



O Diretor-Presidente da Ceturb/ES concordou com o achado e informou que o acesso aos dados fiscais das operadoras foi solicitado à Sefaz/ES por meio dos processos eletrônicos 2022-70PVF e 2024-RZJQ4.

Em consulta ao processo 2022-70PVF no sistema e-docs, é possível observar o registro da manifestação contrária ao pedido da Ceturb/ES, emitida pela Gerência Tributária da Sefaz, por meio do Parecer 365/2022 (Anexo 3.878/2025, fls. 1-10), justificando pela impossibilidade legal do atendimento ao pleito da Ceturb/ES em virtude das informações serem protegidas por sigilo fiscal, devendo ser respeitadas as regras do art. 2º do Decreto 5.030-R/2021 e do art. 198, §1º, II do CTN, que exigem a comprovação de instauração regular do processo administrativo com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, conforme trecho transcrito a seguir:

#### **Parecer de Orientação Interna 365/2022 - Sefaz**

14. No caso em tela, **a Consulente solicita acesso geral e irrestrito aos dados de arrecadação de ICMS por parte das empresas operadoras** do Sistema de Transportes Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Sitrip/ES).

15. Embora até se observe que o pedido foi feito por autoridade administrativa, no interesse da Administração Pública, suprimindo os dois primeiros requisitos, **nota-se também que não houve a comprovação de instauração regular de processo administrativo no órgão ou na entidade solicitante. Ademais, o pedido não busca investigar sujeito passivo específico, nem uma prática de infração administrativa específica, o que se quer é um acesso amplo, geral e irrestrito informações protegidas por sigilo fiscal**, o que é incompatível com o art. 2º do Decreto Estadual 5.030-R/2021 e art. 198, §1º, II do CTN. Por isso, deve ser negado o pedido.

[g.n]

Com relação ao processo 2024-RZJQ4, a Sefaz alegou (Anexo 3.878/2025, fls. 11-13) que, por meio do Acordo de Cooperação Técnica 1/2020 – celebrado entre as Secretarias de Fazenda dos Estados e a Sefaz Virtual do Rio Grande do Sul (SVRS), todos os documentos fiscais eletrônicos autorizados pela Receita Estadual do Espírito Santo, incluindo o Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e), utilizam a infraestrutura centralizada da SVRS, o que possibilitou a economia de recursos à Receita Estadual do Espírito Santo.

Por meio do **Ofício Externo 01380/2025-6** (evento 91) a **SEMOBI** reconheceu os achados acerca da ausência de licitação nas concessões de transporte coletivo intermunicipal. A Secretaria informou que essa situação decorre de um histórico jurídico complexo, incluindo a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da lei estadual que permitiam prorrogações sem licitação, além de tentativas frustradas de regularização em 2014 e os impactos da pandemia de COVID-19 na viabilidade de novos certames.



Em sua manifestação, a SEMOBI afirmou estar estruturando um novo processo licitatório conforme a Lei nº 14.133/2021, já tendo iniciado em 2024 um processo administrativo para contratar estudos técnicos que servirão de base para a modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira do sistema de transporte intermunicipal. A Secretaria ressaltou que não se trata de negligência, mas de um problema estrutural que exige planejamento robusto e tempo para garantir segurança jurídica e eficiência. **Comprometeu-se a apresentar um planejamento detalhado em até 60 dias, concluir os estudos em cerca de 24 meses e, após sua validação, publicar o edital de licitação, remetendo cópia ao TCE-ES em até 90 dias.** Confira:



OFÍCIO/SEMOBI/GS/Nº 123/2025

Vitória (ES), 10 de julho de 2025.

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES  
A/C: **Ilustríssima Senhora Marina de Oliveira Polese**  
Auditora - TCEES

**Referência:** Ofício de Submissão 02327/2025-8

**Processo** TC 03785/2025-9

**Assunto:** Manifestação sobre o Ofício de Submissão 02327/2025-8 – Achado de Auditoria referente à ausência de licitação para delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal.

Prezada Senhora Marina de Oliveira Polese,

Acuso o recebimento do Ofício de Submissão 02327/2025-8, datado de 1º de julho de 2025, referente aos achados preliminares da auditoria no Processo TC 03785/2025-9, que trata da delegação/concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal. Agradecemos a oportunidade de manifestação prévia, em conformidade com o art. 38 da Lei Complementar Estadual n. 621/2012 e as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

Em atenção à solicitação de opinião sobre o achado de auditoria, bem como de esclarecimentos e justificativas, apresento a seguir a manifestação desta Secretaria:

**1. Do Achado de Auditoria: Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal.**

Concordamos com o achado de auditoria no que tange à situação encontrada, qual seja, a execução do serviço de transporte intermunicipal rodoviário concessionado por meio de delegações não originárias de licitação. Esta situação, como bem apontado pela equipe de auditoria, decorre de um histórico complexo e de uma realidade consolidada por decisões judiciais.

É fundamental contextualizar que a perpetuação de contratos sem prévia licitação tem suas raízes na aplicação do Art. 52 da Lei Estadual nº 5.720/1998, que permitia a manutenção e prorrogação de concessões existentes. Contudo, como corretamente destacado no relatório de auditoria, a sentença proferida em 28/05/2012, no Processo TJES 0018723-94.2003.8.08.0024, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do referido artigo 52 da Lei Estadual nº 5.720/1998, por violação ao Art. 175 da Constituição Federal e ao Art. 210 da Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como à Lei Federal nº 8.987/1995. A mesma decisão judicial declarou a nulidade de



todos os termos de permissões ou concessões firmados sem a observância de prévia licitação pública.

Desde a prolação da referida sentença, esta Secretaria tem envidado esforços para regularizar a situação. As tentativas de licitação em 2014, embora bem-intencionadas, foram, de fato, revogadas, pela antiga administração, em razão das decisões proferidas pelo próprio TCEES, conforme Acórdãos 544/2016 e 545/2016. Este fato, inclusive, demonstra a complexidade e a necessidade de um planejamento robusto e aderente às exigências legais e de controle para a realização de um novo certame.

Ademais, a pandemia de COVID-19, como amplamente reconhecido, gerou um cenário de imprevisibilidade e impactou significativamente a demanda e a viabilidade econômico-financeira dos serviços de transporte, dificultando sobremaneira a modelagem de um novo certame licitatório.

Diante deste cenário e da necessidade premente de assegurar a segurança jurídica, a continuidade do serviço essencial e a eficiência na sua prestação, estamos empenhados na estruturação de um novo processo licitatório, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Para tanto, o Processo Administrativo E-docs 2024-G38W6 foi autuado em julho de 2024, visando à contratação de estudos técnicos essenciais que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como uma nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão.

A despeito da observação da auditoria sobre a ausência de impulso processual no E-docs 2024-G38W6 desde 12/08/2024, informamos que todas as medidas internas estão sendo tomadas para acelerar a tramitação deste processo, com o objetivo de garantir a celeridade necessária à contratação dos estudos. A complexidade e a relevância desses estudos, que servirão de base para um edital robusto e inquestionável, exigem uma análise minuciosa para evitar futuros questionamentos e assegurar a melhor solução para o interesse público, em consonância com os princípios da Lei nº 9.784/99, que rege o processo administrativo.

A caracterização de "negligência" como causa, embora compreensível sob a ótica da persistência da situação, não reflete a totalidade dos esforços e desafios enfrentados pela atual gestão. Trata-se de um problema estrutural e histórico, cuja solução demanda não apenas vontade política, mas também recursos técnicos e tempo para a elaboração de um modelo de concessão que atenda plenamente aos princípios da administração pública e às exigências da Lei nº 14.133/2021. Conforme apontam autores como Joel de Menezes Niebuhr em sua obra "Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", a fase de planejamento e modelagem é crucial para o



sucesso de licitações complexas, especialmente em concessões de serviços públicos. A ausência de um planejamento adequado, por sua vez, pode levar à nulidade do processo, conforme o espírito do Art. 90 da Lei nº 14.133/2021, que trata da nulidade dos contratos.

## **2. Das Propostas de Encaminhamento apresentadas pela equipe de fiscalização.**

Em relação às propostas de encaminhamento, manifestamos nossa concordância em adotar as medidas necessárias para a regularização da situação, com as seguintes considerações quanto aos prazos e condições:

I. Apresentação de planejamento detalhado e cronograma para os estudos técnicos: Concordamos com a necessidade de apresentar um planejamento detalhado para a contratação e execução dos "estudos técnicos que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como um estudo de nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão do SITRIP".

Propomos, no entanto, um prazo de **60 (sessenta)** dias, a contar da concordância e resposta deste ofício, para a apresentação do planejamento formalizado, incluindo ações, responsáveis e prazos para a conclusão da contratação dos estudos. Quanto à execução dos estudos em si, estimamos que, uma vez contratados, demandarão um prazo de aproximadamente **24 (vinte e quatro)** meses para sua finalização, dada a sua complexidade e abrangência, que envolvem um diagnóstico aprofundado, análise de viabilidade e uma nova modelagem para um serviço essencial de grande impacto. Este prazo se justifica pela necessidade de garantir a robustez e a segurança jurídica do futuro edital, evitando os vícios que levaram ao cancelamento de tentativas anteriores.

II. Publicação do edital de licitação para concessão das linhas do SITRIP: A publicação do edital de licitação para a concessão das linhas do SITRIP está intrinsecamente vinculada à conclusão e aprovação dos estudos técnicos mencionados no item anterior. A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 14, reitera a obrigatoriedade de prévia licitação para toda concessão de serviço público, e a qualidade dessa licitação depende diretamente da solidez dos estudos preliminares.

Comprometemo-nos a, imediatamente após a finalização e validação desses estudos, dar prosseguimento à elaboração do edital e à sua publicação, respeitando o prazo mínimo de 90 (noventa) dias para remessa da cópia integral do processo licitatório ao TCEES, conforme o art. 186-B do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES). A celeridade na publicação do edital será priorizada,



mas sempre condicionada à conclusão dos estudos que garantirão a legalidade, a economicidade e a eficiência do futuro contrato de concessão, conforme os princípios que regem a administração pública e a jurisprudência dos Tribunais de Contas, incluindo o Tribunal de Contas da União.

Reafirmamos o compromisso desta Secretaria com a estrita observância dos preceitos constitucionais e legais que regem as concessões de serviços públicos, em especial a Lei nº 14.133/2021. Estamos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais e para colaborar ativamente com o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo na busca da melhor solução para a regularização e aprimoramento do serviço de transporte coletivo intermunicipal, sempre visando o interesse público e a qualidade dos serviços prestados à população.

Atenciosamente,

**FÁBIO NEY DAMASCENO**  
Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura  
(assinado eletronicamente)

**Sobre essas justificativas, necessário tecer as seguintes considerações.**

A **SEMOBI**, embora reconheça expressamente a situação apontada pela Equipe de Auditoria, não se mostra suficiente para afastar ou mitigar o achado relativo à ausência de licitação para a delegação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal. Em realidade, a própria manifestação confirma os elementos centrais que sustentam a irregularidade identificada, limitando-se a contextualizar o problema sem demonstrar a adoção de medidas concretas e tempestivas capazes de promover sua efetiva regularização.

Inicialmente, observa-se que a **SEMOBI admite que o serviço vem sendo prestado com base em delegações originárias desprovidas de procedimento licitatório**, circunstância que, por si só, já caracteriza afronta ao dever constitucional de licitar para a outorga de serviços públicos.

**A explicação apresentada** — fundada em um histórico jurídico complexo e na aplicação pretérita de dispositivos da legislação estadual que permitiam prorrogações sucessivas — **não tem o condão de afastar a irregularidade, sobretudo porque tais dispositivos foram posteriormente declarados inconstitucionais por decisão judicial, a qual, inclusive, reconheceu a nulidade dos instrumentos firmados sem prévia licitação.** Assim, longe de justificar a situação, esse próprio reconhecimento

evidencia a persistência de um arranjo institucional que se mantém em desacordo com o ordenamento jurídico.

A alegação de que o problema decorre de um contexto histórico complexo também não se revela suficiente para afastar a responsabilidade administrativa pela regularização do serviço. **A exigência de licitação para a delegação de serviços públicos encontra-se consagrada no texto constitucional desde 1988, há 37 anos, portanto, de modo que a permanência de concessões ou permissões sem o devido certame ao longo de décadas não pode ser atribuída apenas a dificuldades institucionais ou à evolução normativa do setor.** Em verdade, o decurso de lapso temporal tão significativo reforça a necessidade de atuação diligente do poder concedente para restabelecer a plena conformidade do sistema com os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da eficiência.

No mesmo sentido, a referência à tentativa de realização de licitação em 2014, posteriormente revogada, não se mostra apta a justificar a manutenção da situação irregular no período subsequente. Ainda que se reconheça a complexidade inerente à modelagem de concessões de serviços públicos, tal circunstância não explica a ausência de novas iniciativas efetivas ao longo de mais de uma década. **A interrupção de um procedimento licitatório, por si só, não exime a Administração do dever de promover, em prazo razoável, a reestruturação do processo e a retomada das providências necessárias à regularização do serviço.**

A invocação dos impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 tampouco se revela argumento suficiente para justificar a continuidade de delegações sem licitação. Embora seja inegável que a crise sanitária tenha produzido efeitos relevantes sobre a demanda e a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de transporte, **trata-se de evento relativamente recente, incapaz de explicar uma irregularidade estrutural cuja origem remonta a período muito anterior.** Ademais, transcorridos vários anos desde o auge da pandemia, espera-se da Administração Pública a adoção

de medidas concretas para a reorganização do sistema e a retomada do planejamento necessário à realização do certame.

Também merece destaque o fato de que o cronograma apresentado pela SEMOBI **projeta a regularização do sistema apenas após a conclusão de um extenso ciclo de estudos técnicos, estimado em aproximadamente 24 meses, seguido da elaboração e publicação do edital de licitação.** Embora a realização de estudos de diagnóstico e modelagem seja etapa importante para a adequada estruturação de concessões de grande porte, **o prazo proposto revela-se demasiadamente dilatado quando considerado o histórico da situação e o tempo já transcorrido desde a identificação do problema.** Na prática, tal cronograma implica a manutenção do modelo atual por período adicional significativo, prolongando uma situação reconhecidamente incompatível com as exigências legais que regem a delegação de serviços públicos.

Acrescente-se que o **Relatório de Auditoria 00011/2025-5** (evento 14) apontou a **ausência de impulso processual relevante no processo administrativo instaurado para a contratação dos estudos técnicos, circunstância que não foi efetivamente afastada pela manifestação apresentada.** A SEMOBI limita-se a afirmar que medidas internas estariam sendo adotadas para acelerar a tramitação, **sem, contudo, demonstrar a prática de atos concretos capazes de evidenciar avanço substancial na estruturação do projeto licitatório.**

Dessa forma, embora a manifestação da SEMOBI **revele reconhecimento institucional do problema e apresente intenções de futura regularização, seus argumentos não se mostram suficientes.** Ao contrário, a resposta confirma que o serviço permanece sendo prestado sob delegações sem prévio procedimento licitatório e que a solução proposta ainda se encontra em estágio inicial de planejamento, sem prazo imediato para sua efetiva implementação.

Nesse contexto, as justificativas apresentadas possuem caráter predominantemente explicativo, **mas não afastam a irregularidade constatada, tampouco demonstram**



**a adoção de providências tempestivas e suficientes para restabelecer a plena conformidade do sistema com o regime jurídico aplicável às concessões de serviços públicos.**

Pois bem.

Retomando o rito processual, foi juntada também a **Petição Intercorrente 00305/2025-8** (evento 93), a qual consta o **Ofício nº 134/2025**, encaminhado pela SEMOBI, que nos apresenta manifestação acerca de Achados preliminares de Auditoria relativos à concessão do transporte coletivo intermunicipal. A Secretaria reconhece a morosidade na atualização do regulamento do sistema — vigente há mais de três décadas — e admite que a ausência de normatização atualizada impacta a gestão e a fiscalização do serviço. Informa, contudo, que a proposta iniciada em 2018 não terá prosseguimento e que a solução será integrada à nova modelagem de concessão em estruturação, alinhada à Lei 14.133/2021.

Quanto ao achado de serviço inadequado, a SEMOBI comunica que a CETURB/ES apresentará esclarecimentos técnicos específicos e detalhará medidas corretivas e preventivas para aprimorar a qualidade da prestação. Por fim, manifesta concordância com as recomendações da equipe de fiscalização, especialmente quanto à inclusão, nos estudos de modelagem, de definição de níveis de serviço, indicadores de qualidade, metas e mecanismos de incentivo contratual vinculados ao desempenho.



**OFÍCIO/SEMOBI/GS/Nº 134/2025**

Vitória (ES), 18 de julho de 2025.

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES  
A/C: **Ilustríssima Senhora Marina de Oliveira Polese**  
Auditora - TCEES

**Referência:** Ofício de Submissão 02496/2025-1

**Processo** TC 03785/2025-9

**Assunto:** Manifestação sobre o Ofício de Submissão 02496/2025-1– Achados de Auditoria referentes ao descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo e Serviço Inadequado.

Prezada Senhora Marina de Oliveira Polese,

Acuso o recebimento do Ofício de Submissão 02496/2025-1, datado de 15 de julho de 2025, referente aos achados preliminares da auditoria no Processo TC 03785/2025-9, que trata da delegação/concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal. Agradecemos a oportunidade de manifestação prévia, em conformidade com o art. 38 da Lei Complementar Estadual n. 621/2012 e as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

Em atenção à solicitação de opinião sobre o achado de auditoria, bem como de esclarecimentos e justificativas, apresento a seguir a manifestação desta Secretaria:

**1. Do Achado de Auditoria: Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo.**

Em relação à morosidade na conclusão do processo administrativo nº 838510891, que trata da proposta de atualização do Regulamento do SITRIP, esta Secretaria reconhece que a ausência de uma regulamentação atualizada, que reflita as necessidades e as inovações do setor de transporte público, configura um ponto crítico que impacta diretamente a gestão e a fiscalização do serviço.

A situação encontrada, com o Regulamento do SITRIP aprovado há mais de 30 anos e sem alterações significativas desde 1996, é um reflexo de um contexto histórico complexo e de desafios estruturais enfrentados na gestão deste sistema. A Lei Federal nº 8.987/1995, em seu Art. 29, impõe ao poder concedente o dever de regulamentar e fiscalizar permanentemente o serviço concedido, e esta Secretaria está plenamente ciente de sua responsabilidade.



A proposta de nova redação, iniciada pela CETURB/ES em 2018, embora tenha refletido a percepção da necessidade de atualização à época, encontra-se hoje igualmente defasada e desatualizada. Considerando que este processo tramita na Subsecretaria de Estado de Mobilidade Urbana desta SEMOBI desde 2021 sem conclusão, esclarecemos que a referida proposta não terá segmento.

Contudo, os conceitos e as abordagens contemporâneas nela presentes serão integralmente absorvidos e considerados nos estudos a serem desenvolvidos pela consultoria a ser contratada, garantindo que o novo marco regulatório seja plenamente atualizado e alinhado às melhores práticas.

É importante ressaltar que a atualização do regulamento não se trata de uma simples revisão textual, mas de um processo que exige análise aprofundada das implicações jurídicas, operacionais e econômico-financeiras, especialmente considerando o cenário de irregularidade contratual que o sistema enfrenta e a necessidade de alinhamento com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, as ações que esta Secretaria vem desenvolvendo para a estruturação de um novo processo licitatório para a concessão do SITRIP, conforme detalhado em nossa manifestação anterior (OFÍCIO/SEMOBI/GS/Nº 123/2025), são intrinsecamente ligadas à resolução deste achado. O Processo Administrativo nº 2024-G38W6 contemplará a proposição de um novo marco regulatório para o sistema SITRIP, bem como uma nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão. Acreditamos que a solução definitiva para a desatualização regulatória passará pela integração e harmonização com a nova modelagem de concessão.

#### **2. Do Achado de Auditoria: Serviço inadequado.**

Informamos que a CETURB/ES, responsável pela gestão e fiscalização operacional do sistema, apresentará todos os esclarecimentos necessários e detalhados sobre os pontos específicos contidos neste achado, bem como as ações corretivas e preventivas que estão sendo ou serão implementadas para mitigar as inconsistências e aprimorar a qualidade do serviço.

#### **3. Das Propostas de Encaminhamento apresentadas pela equipe de fiscalização.**

Em relação às propostas de encaminhamento, manifestamos nossa plena concordância e informamos que as ações já estão sendo planejadas e/ou implementadas, alinhadas com a estratégia macro de regularização e modernização do SITRIP:



**I. Recomendação à Semobi (Inclusão nos estudos de modelagem):** Concordamos integralmente com a recomendação de incluir no escopo dos estudos de modelagem para delegação do serviço de transporte intermunicipal rodoviário coletivo de passageiros a definição de: (a) nível de serviço; (b) Indicadores de Qualidade (tendo como referência a Portaria ANTT 7/2024) e respectivas metas; e (c) forma de incentivo contratual ao cumprimento das metas dos Indicadores de Qualidade.

Esta medida é fundamental e já está prevista no planejamento dos estudos a serem contratados por meio do Processo Administrativo E-docs 2024-G38W6. A Lei nº 14.133/2021, em seus princípios e diretrizes, especialmente no Art. 18, reforça a importância de um planejamento detalhado que contemple a definição clara do objeto, dos níveis de serviço e dos indicadores de desempenho, garantindo a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Reafirmamos, por fim, o compromisso desta Secretaria com a estrita observância dos preceitos constitucionais e legais que regem as concessões de serviços públicos, em especial a Lei nº 14.133/2021. Estamos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais e para colaborar ativamente com o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo na busca da melhor solução para a regularização e aprimoramento do serviço de transporte coletivo intermunicipal, sempre visando o interesse público e a qualidade dos serviços prestados à população.

Atenciosamente,

**LEO CARLOS CRUZ**  
Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura  
Em exercício  
(assinado eletronicamente)

O Conselheiro Relator, por meio da **Decisão SEGEX 00563/2025-6** (evento 97) determinou a **instauração formal do contraditório** no âmbito do processo de Auditoria (Relatório de Auditoria 11/2025-5), com a **citação** dos responsáveis e das empresas operadoras do transporte intermunicipal para que, no **prazo improrrogável de 30 dias**, apresentem razões de justificativa, esclarecimentos e documentos acerca dos achados. Além disso, foi determinada a **notificação para oitiva** da SEMOBI e da Ceturb-ES, para manifestação, conforme termos abaixo:

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** dos Srs. **FABIO NEY DAMASCENO** (Secretário Estadual de Mobilidade e Infraestrutura), **LÉO CARLOS CRUZ** (Subsecretário Estadual de Mobilidade Urbana), **MARCOS ROBERTO ZAMBON** (Gerente de Vistorias e de Engenharia da Ceturb-ES) e **WILSON CRAVO JUNIOR** (Gerente de Transporte Rodoviário e Serviços Autorizados da Ceturb-ES), bem como das empresas **CORDIAL TRANSPORTES E TURISMO LTDA.**, **EXPRESSA TRANSPORTES LTDA.**, **EXPRESSO ARACRUZ LTDA.**, **MINASTUR**



**TRANSP. E TURISMO LTDA., VIAÇÃO ALVORADA LTDA., VIAÇÃO JOANA D'ARC S/A, VIAÇÃO PRETTI LTDA., VIAÇÃO REAL ITA S/A, VIAÇÃO SÃO GABRIEL LTDA., VIAÇÃO SÃO ROQUE LTDA. E VIAÇÃO SUDESTE LTDA.**, nas pessoas dos seus responsáveis legais, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresentem razões de justificativa, esclarecimentos e documentos que entenderem necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 11/2025-5, Achados 2.1 e 2.2.

b) a **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, da Secretaria Estadual de Mobilidade e Infraestrutura e da Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Ceturb-ES), nas pessoas dos seus responsáveis legais, respectivamente, o Sr. **FABIO NEY DAMASCENO** (Secretário Estadual de Mobilidade e Infraestrutura) e o Sr. **MARCELO CAMPOS ANTUNES** (Diretor-presidente da Ceturb-ES), para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresentem razões de justificativa, esclarecimentos e/ou documentos que entenderem necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 11/2025-5, Achados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

c) a **NOTIFICAÇÃO**, para oitiva, das empresas **CORDIAL TRANSPORTES E TURISMO LTDA., EXPRESSA TRANSPORTES LTDA., EXPRESSO ARACRUZ LTDA., LIRIO DOS VALES TRANSP. E FRETAM. LTDA., MINASTUR TRANSP. E TURISMO LTDA., VIAÇÃO ÁGUIA BRANCA S/A, VIAÇÃO ALVORADA LTDA., VIAÇÃO JOANA D'ARC S/A, VIAÇÃO MARI-LÂNDIA LTDA., VIAÇÃO PLANETA LTDA., VIAÇÃO PRETTI LTDA., VIAÇÃO REAL ITA S/A, VIAÇÃO SÃO GABRIEL LTDA., VIAÇÃO SÃO ROQUE LTDA. E VIAÇÃO SUDESTE LTDA.**, nas pessoas dos seus responsáveis legais, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresentem razões de justificativa, esclarecimentos e/ou documentos que entenderem necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 11/2025-5, Achado 2.1, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação.

Registre-se que, nos termos do Art. 316, § 2º, do Regimento Interno do TCEES, fica dispensada a elaboração de instrução técnica inicial.

Por fim, determino o encaminhamento, aos responsáveis, de cópia desta Decisão, bem como do Relatório de Auditoria 11/2025-5, juntamente com os Termos de Citação e de Notificação.

**Ficam os responsáveis advertidos que:**

a) o não atendimento à citação implicará na declaração de revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 65 da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES);

b) não cabe recurso da decisão que determinar a citação, nos termos do art. 153, inciso II, da Lei Orgânica do TCEES;

c) a comunicação dos atos processuais ter-se-á como realizada quando confirmada por recibo assinado por pessoa encarregada de receber correspondência, por membro da família ou por empregado do responsável, ou ainda, quando efetivada a consulta eletrônica ao teor da comunicação dos atos, nos termos do art. 64, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do TCEES;

d) após a citação, as demais comunicações de atos e decisões presumem-se perfeitas com a publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCEES, consoante o disposto no art. 360 do Regimento Interno deste Tribunal;



e) poderá o responsável, em nome próprio ou por procurador regularmente constituído, exercer sua defesa pelos meios admitidos em direito e, querendo exercer o direito de sustentação oral, deverá observar os requisitos do art. 327 do Regimento Interno deste Tribunal quando do julgamento dos presentes autos, cuja pauta de julgamento contendo a data da sessão será previamente publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCEES, na forma do art. 101 do mesmo diploma normativo, em observância aos princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e publicidade;

f) A resposta aos termos de citação e/ou de notificação deverá observar o formato dos documentos aceitos pelo TCEES, de acordo com o disposto na Instrução Normativa TC 35/2015.

À Secretaria-Geral das Sessões para os impulsos necessários. Transcorrido o prazo legal, com ou sem resposta, encaminhem-se os autos ao relator.

**GUILHERME ABREU LIMA E PEREIRA**

**Coordenador do NDR**

Devidamente citados/notificados, os responsáveis apresentaram suas justificativas: **Lírio dos Vales Transportes e Fretamento Ltda.** (evento 197); **Minastur Transporte e Turismo Ltda.** (evento 198, com documentação de apoio nos eventos 199 e 200); **Cordial Transportes e Turismo Ltda.** (evento 201, com documentação de apoio nos eventos 202 e 203); **Sr. Marcos Roberto Zambon** (evento 211); **Sr. Wilson Cravo Júnior** (evento 212); **Viação Pretti Ltda.** (evento 213); **Expressa Transportes Ltda.** (evento 213); **Viação Joana D'Arc S.A.** (eventos 215 e 217); **Viação São Roque Ltda.** (evento 220, com documentação de apoio nos eventos 221 a 224); **Expresso Aracruz Ltda.** (evento 227, com documentação de apoio nos eventos 228 e 229); **Viação Alvorada Ltda.** (evento 230, com documentação de apoio nos eventos 231 a 233); **Viação Sudeste Ltda.** (evento 234, com documentação de apoio nos eventos 235 a 238); **Sr. Fábio Ney Damasceno** (eventos 239 e 247, com documentação de apoio nos eventos 240, 241, 248 e 249); **Viação Real Ita S.A.** (evento 242, com documentação de apoio nos eventos 243 e 244); **Sr. Leo Carlos Cruz** (evento 247, com documentação de apoio nos eventos 248 e 249); **Viação Planeta Ltda** (evento 250, com documentação de apoio nos eventos 251 e 252); e **Sr. Marcelo Campos Antunes** (evento 257).

Destaca-se que o Sr. Marcelo Campos Antunes requereu prorrogação do prazo da citação por mais 30 dias (evento 206), a qual foi concedida pela **Decisão Monocrática 00768/2025-4** (evento 210). Confira:

Versam os presentes autos sobre auditoria cujo objeto é verificar a regularidade dos contratos de concessão para prestação do serviço de transporte coletivo intermunicipal rodoviário de passageiros, cuja responsabilidade para delegação à terceiros cabe à SEMOBI.

O NDR - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Prog. de Desestatização Reg. elaborou o **Relatório de Auditoria 00011/2025-5** (doc. 14) onde, *in fine*, propõe a citação dos responsáveis para apresentarem razões de justificativa **no prazo de 30 dias; determinações** à SEMOBI e à CETURB; **oitiva** das entidades fiscalizadas e determinações e recomendações à SEMOBI e à CETURB, ratificado na **Decisão SEGEX 00563/2025-6** (doc.97).

Na data de 10/09/2025 o Sr. **Marcelo Campos Antunes** – Diretor Presidente da **CETURB-ES** protocolou nesta Corte (Protocolo nº 15828/2025-2) a **Petição Intercorrente 00406/2025-5** (doc. 206) solicitando **prorrogação** fundamentada por mais 30 dias para apresentar documentação, em atendimento à Decisão SEGEX 00563/2025-6 e Termo de Notificação nº 01082/2025-7 (doc. 114), recebido na data de 18/08/2025 conforme Contrafé (doc. 130) e Certidão 03498/2025-2 (doc. 131).

Considerando os argumentos apostos aos autos, diante do permissivo conferido a este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para deliberar sobre a matéria,

Ante o exposto, **DECIDO**:

**Deferir a prorrogação por mais 30 (trinta) dias** contados a partir da publicação da presente decisão, do prazo concedido ao Sr. **Marcelo Campos Antunes** – atual Diretor Presidente da **CETURB-ES**, para que *apresentem razões de justificativa, esclarecimentos e/ou documentos que entenderem necessários, em razão do constante no Relatório de Auditoria 0011/2025-5, achados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6, inclusive quanto às propostas de determinação e/ou recomendação*, alertando-o quanto às consequências do desatendimento imotivado desta decisão.

À **Secretaria Geral das Sessões** para os impulsos necessários e permanência dos autos aguardando o cumprimento do prazo.

**Sebastião Carlos Ranna de Macedo**

Conselheiro Relato

A **Instrução Técnica Conclusiva 06584/2025-9** (evento 271), reuniu os resultados da Auditoria realizada no **SITRIP-ES**. Diante desse conjunto probatório, **conclui-se** pela (i) **manutenção integral dos achados de irregularidade**, (ii) **recomendando a aplicação de multas individuais ao Secretário e ao Subsecretário responsáveis, por negligência e culpa grave na omissão do dever de licitar**. Propôs, ainda, (iii) a



**fixação de prazo** para apresentação de cronograma concreto do certame e (iv) a **determinação** para que a **CETURB-ES** instaure imediatamente os competentes processos administrativos, com vistas à renovação da frota e à regularização dos equipamentos de segurança, restabelecendo-se a juridicidade e a qualidade mínima exigível na prestação do serviço público. Veja, abaixo transcritas, a conclusão e proposta de encaminhamento:

### 3 CONCLUSÃO

Após análises realizadas no presente Processo TC 3785/2025, conclui-se pela **manutenção dos achados** descritos no quadro a seguir, conforme fundamentação contida nos respectivos subitens desta ITC:

ACHADO	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	MULTA
2.1 A1(Q1) – Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal	SIM	NÃO	SIM
2.2 A2(Q1) – Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido	SIM	SIM	NÃO
2.3 A3(Q2) – Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações	NÃO	SIM	NÃO
2.4 A4(Q2) – Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo	NÃO	SIM	NÃO
2.5 A5(Q3) – Serviço inadequado	SIM	SIM	NÃO
2.6 A6(Q4) – Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema	NÃO	SIM	NÃO

Salienta-se que a análise realizada nesta ITC está adequada às normas da nova redação dada à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei 12.655, de 25 de abril de 2018, cumprindo, ainda, o disposto no artigo 313, inciso V, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES).

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos nesta ITC, os benefícios potenciais esperados com a presente ação de controle externo são, nos termos do item 2 NOTA TÉCNICA SEGEX 1, de 21 de março de 2022, que aprovou a versão 1.1 do Manual de Benefícios do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, constante do Anexo da Resolução



TC 290/2015, a correção de irregularidades, a aplicação de multas aos responsáveis, a expectativa de controle e a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública.

O volume estimado de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 217.914.173,90, conforme subitem 1.5 do RA 11/2025-5.

#### 4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Com base no exposto, após as análises realizadas nesta Instrução Técnica Conclusiva, que trata do Processo TC 3785/2025, e diante do preceituado no art. 329, § 6º c/c o artigo 207, *caput*, inciso IV, § 4º, do RITCEES, **propõe-se:**

**1.1.** A manutenção dos achados descritos nos subitens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6 desta ITC, que correspondem, respectivamente, aos subitens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6, do Relatório de Auditoria 11/2025-5, conforme segue:

**1.1.1. A1(Q1) - Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal**

**Critérios:** Lei Federal – 8.987/1995, art. 42; Lei Federal – 8.987/1995, art. 43; Constituição estadual – art. 210; Constituição Federal – art. 175; Lei Federal – 8.987/1995, art. 14; Constituição estadual – art. 227.

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno – Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura em exercício desde 26/3/2019;  
Leo Carlos Cruz – Subsecretário de Mobilidade Urbana em exercício desde 3/4/2020.

**1.1.2. A2(Q1) - Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido**

**Critérios:** Regulamento – Sitrip – Decreto 3.288/1992, art. 95; Regulamento – Sitrip – Decreto 3.288/1992, art. 53, §2º; Lei Federal – 8.987/1995, art. 29, I, II e VII; Lei Federal – 9.503/1997, art. 105, II; Resolução – Conselho Nacional de Trânsito 938/2022, art. 5º.

**Responsáveis:** Viação Alvorada Ltda;  
Cordial Transportes e Turismo Ltda;  
Expressa Transportes Ltda;  
Viação Joana D'arc S/A;  
Minastur Transporte e Turismo Ltda;  
Viação Pretti Ltda;  
Viação Real Ita S/A;  
Viação São Gabriel Ltda;  
Viação São Roque Ltda;



Viação Sudeste Ltda;

Expresso Aracruz Ltda;

Marcos Roberto Zambon – Gerente de Victorias e de Engenharia da Ceturb/ES em exercício desde 1º/7/2017;

Wilson Cravo Junior – Gerente de Transporte Rodoviário e Serviços Autorizados em exercício desde 20/5/2024.

**1.1.3. A3(Q2) - Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações**

**Critério:** Lei Federal - 8.987/1995, art. 3º.

**1.1.4. A4(Q2) - Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo**

**Critérios:** Lei Complementar Estadual – 877/2017, art. 13, I e V; Lei Federal – 8.987/1995, art. 29, I e VI; Constituição Federal – art. 5º, LXXVIII.

**1.1.5. A5(Q3) - Serviço inadequado**

**Critérios:** Boa prática – Portaria ANTT 7/2024; Lei Federal – 8.987/1995, art. 6º; Regulamento – Sitrip – Decreto 3.288/1992, art. 52; Regulamento – Sitrip – Decreto 3.288/1992, art. 53; Regulamento – Sitrip – Decreto 3.288/1992, art. 51, III; Regulamento – Sitrip – Decreto 3.288/1992, art. 58.

**1.1.6. A6(Q4) - Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema**

**Critério:** Regulamento – Sitrip - Decreto 3.288/1992 art. 11, § único.

**1.2.** Diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013 conclui-se opinando por:

**1.2.1. rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Fabio Ney Damasceno – Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura em exercício desde 26/3/2019, **condenando-o ao pagamento da multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, conforme fundamentação contida no subitem 2.1 desta ITC;

**1.2.2. rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Leo Carlos Cruz - Subsecretário de Mobilidade Urbana em exercício desde 3/4/2020, **condenando-o ao pagamento da multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, conforme fundamentação contida no subitem 2.1 desta ITC;

**1.2.3. acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Alvorada Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;

**1.2.4. acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Cordial Transportes e Turismo Ltda, para **deixar de**



**condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;

- 1.2.5. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Expressa Transportes Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.6. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Joana D'arc S/A, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.7. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Minastur Transporte e Turismo Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.8. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Pretti Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.9. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Real Ita S/A, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.10. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação São Gabriel Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.11. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação São Roque Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.12. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Sudeste Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.13. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Expresso Aracruz Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.14. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Marcos Roberto Zambon - Gerente de Vitorias e de Engenharia da Ceturb/ES em exercício desde 1º/7/2017, para **deixar de condená-lo a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.2.15. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Wilson Cravo Junior - Gerente de Transporte



Rodoviário e Serviços Autorizados em exercício desde 20/5/2024, para **deixar de condená-lo a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;

- 1.3. 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):

- 1.3.1. a **EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – Semobi, na pessoa do Sr. Secretário, com a advertência de que seu descumprimento pode acarretar imposição da multa prevista no artigo 135, inciso IV, da LOTCEES, a fim de que:

1.3.1.1. no prazo de até 60 dias, apresente: **(a)** planejamento com detalhamento de ações, responsáveis e prazos fixados para conclusão do processo de contratação dos “estudos técnicos que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como um estudo de nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão do SITRIP” e; **(b)** cronograma e prazo final a ser imposto para execução do objeto “estudos técnicos que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como um estudo de nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão do SITRIP”;

1.3.1.2. em prazo a ser fixado por esta Corte de Contas, publique o edital de licitação para concessão das linhas do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), atentando para o cumprimento no art. 186-B do RITCEES quanto à obrigação de remessa da cópia integral do processo licitatório ao TCEES, com documentos já consolidados com os resultados das audiências ou consultas públicas, e planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, no prazo mínimo de 90 dias antes da publicação do edital, para análise concomitante.

- 1.3.2. a **EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – Ceturb/ES, na pessoa do Sr. Diretor Presidente, com a advertência de que seu descumprimento pode acarretar imposição da multa prevista no artigo 135, inciso IV, da LOTCEES, a fim de que:

1.3.2.1. no prazo de até 120 dias, adote ações no sentido de **(a)** instaurar processos disciplinares, **(b)** aplicar as penalidades, seguindo o rito estabelecido em norma às empresas que permanecerem irregulares e **(c)** exigir o cumprimento do Regulamento do Sitrip e do Código de Trânsito Brasileiro, especialmente em



relação ao limite de idade e à validade dos certificados de equipamentos obrigatórios de toda a frota operante;

**1.3.2.2.** no prazo de até 120 dias, apresente: **(a)** a descrição do processo de trabalho de recepção e análise da documentação da frota declarada pelas operadoras, inclusive laudos de vistoria apresentados, indicando o critério para seleção de veículos para vistoria pela Ceturb (prevista no §1º, art. 58 do Regulamento do Sitrip) e; **(b)** o prazo para implantação do referido processo de trabalho.

**1.3.3. a EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – Semobi, na pessoa do Sr. Secretário, a fim de que:

**1.3.3.1.** no prazo de 90 dias, adote ações proativas no sentido de apresentar manifestação conclusiva quanto à aprovação ou não da proposta de revisão do Regulamento do Sitrip, indicando quais pontos encontram-se defasados e desatualizados, possibilitando que a Ceturb/ES avalie eventuais ajustes necessários na busca por soluções e na melhoria da regulamentação dos serviços prestados;

**1.3.3.2.** inclua no escopo dos estudos de modelagem para delegação do serviço de transporte intermunicipal rodoviário coletivo de passageiros a definição do nível de serviço, de Indicadores de Qualidade (tendo como referência a Portaria ANTT 7/2024), das respectivas metas e da forma de incentivo contratual ao seu cumprimento.

**1.3.4. a EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO** à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – Ceturb/ES, na pessoa do Sr. Diretor Presidente, a fim de que:

**1.3.4.1.** adote ações no sentido de **(a)** avaliar a necessidade de atualização do Regulamento do Sitrip ou a criação de normas complementares, com o objetivo de melhorar a regulação dos serviços prestados, e, especificamente no que se refere à periodicidade das inspeções e vistorias, adotar os mesmos critérios previstos no art. 2º da Norma Complementar 1/2020 da Ceturb/ES; e **(b)** garantir que as tarifas cobradas dos usuários sejam proporcionais à qualidade do serviço prestado, para cada uma das operadoras;

**1.3.4.2.** adote ações no sentido de **(a)** padronizar o modelo e o local de instalações dos informativos sobre a existência de canal de reclamações disponibilizado pela Ceturb/ES aos usuários, **(b)** exigir, no Regulamento do Sitrip ou em norma complementar, a instalação do informativo no interior dos veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal e **(c)** avaliar a possibilidade de, além dos canais de reclamações já disponibilizados, incluir o uso de aplicativos de mensagens, que possuem ampla utilização pela população e oferecem facilidade no acesso e diversos recursos para os administradores;

**1.3.4.3.** defina o procedimento para análise da frota declarada pelas operadoras com a obrigatoriedade de vistoria da Ceturb



(prevista no §1º, art. 58 do Regulamento do Sitrip), baseado em risco, para todos os veículos de idade acima de 8 anos;

**1.3.4.4.** adote ações no sentido de **(a)** instaurar procedimento, com periodicidade mínima anual, para o controle dos valores recebidos por meio da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema, com base nas informações dos balanços e dos demais elementos contábeis, encaminhados pelas operadoras do sistema e **(b)** avaliar a possibilidade de requisitar informações à Sefaz/ES, por meio de processos administrativos regularmente instaurados, com o objetivo de avaliar a eventual prática de infração cometida pelas operadoras na declaração mensal dos valores arrecadados no Sitrip e repassados à Ceturb/ES.

- 1.4.** Sugere-se, finalmente, que seja dada ciência, aos citados e notificados, bem como ao Controle Interno do Estado do Espírito Santo - Secretaria de Controle e Transparência – Secont, na pessoa do Sr. Secretário, do teor da decisão final a ser proferida.

À consideração superior,

*(Assinado digitalmente)*

**Cezar Henrique Alamini Filho**

Auditor de Controle Externo  
Matrícula 204.022

Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para elaboração de Parecer.

É o que cumpre relatar.

### **3 ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES**

#### **3.1 DELEGAÇÃO DO SERVIÇO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL**

***DELEGAÇÃO SEM LICITAÇÃO (ART. 175 DA CF) NO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DO ES, EM DESACORDO COM A LEI Nº 8.987/1995 E A LC Nº 876/2017. INÉRCIA DO PODER CONCEDENTE E PERMISSÕES PRECÁRIAS PROLONGADAS, COM VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, EFICIÊNCIA E PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO.***

O **Relatório de Auditoria 00011/2025** (evento 14), bem como a **Instrução Técnica Conclusiva 06584/2025** (evento 271) evidenciaram a permanência de **delegações** do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do

Espírito Santo **sem a realização de procedimento licitatório**, em flagrante desconformidade com o ordenamento constitucional e legal aplicável à matéria.

Nos termos do art. 175 da CF/88, a prestação de serviços públicos por particulares deve ocorrer necessariamente mediante concessão ou permissão precedida de licitação, regra igualmente reproduzida na Constituição do Estado do Espírito Santo e na legislação federal de concessões (Lei nº 8.987/1995)<sup>20</sup>.

O próprio marco regulatório estadual do setor — Lei Complementar nº 876/2017 — reafirma essa exigência ao dispor que a delegação dos serviços integrantes do **Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP-ES)** deve ocorrer mediante concorrência pública.

**A despeito dessa moldura normativa inequívoca, constatou-se que o serviço continua sendo explorado por empresas privadas sem que tenha sido realizado o correspondente procedimento licitatório, circunstância que caracteriza situação prolongada de irregularidade administrativa e violação direta ao dever constitucional de licitar.**

Tal quadro revela não apenas irregularidade formal, mas uma disfunção estrutural do modelo de governança do sistema. Impede-se a competição entre potenciais operadores e inviabiliza a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e para os usuários do serviço.

**O sistema, conforme atualmente estruturado, tem beneficiado um grupo restrito de empresas que, operando há décadas sob permissões precárias sucessivamente prorrogadas, passaram a ocupar posição dominante no mercado, mesmo diante de reiteradas deficiências na prestação do serviço.**

Esse cenário institucional produz efeitos típicos de **fechamento do mercado – oligopólio** –, no qual os operadores incumbentes passam a desfrutar de elevado grau

---

20 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em 2 mar 2026



de estabilidade econômica e regulatória, reduzindo significativamente os incentivos à melhoria da qualidade e à inovação no serviço.

Não por acaso, iniciativas que buscam introduzir modelos alternativos de transporte ou ampliar a concorrência no setor tendem a ser objeto de intensa resistência por parte das empresas já estabelecidas. Ilustra esse fenômeno a recente disputa judicial envolvendo a plataforma **Buser** e a tradicional **Viação Águia Branca**, na qual esta última buscou impedir a operação da concorrente sob alegação de concorrência desleal<sup>21</sup>.

A pretensão, contudo, foi rejeitada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, que reconheceu a legitimidade do modelo de fretamento colaborativo e permitiu a continuidade das operações.

---

21 Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/economia/buser-vence-aguia-branca-na-justica-e-podera-continuar-operando-0326>. Acesso em 6 mar 2026.



## Buser vence Águia Branca na Justiça e poderá continuar operando

Empresa capixaba pediu indenização por suposta concorrência desleal e apontou que concorrente teria cometido irregularidades

Vinicius Zagoto

Repórter / [vzagoto@redgazeta.com.br](mailto:vzagoto@redgazeta.com.br)

Publicado em 6 de março de 2026 às 14:15



Buser vence Águia Branca na Justiça do ES e não se poderá encerrar atividades. Crédito: Imagem Buser

O [Tribunal de Justiça do Espírito Santo \(TJES\)](#) decidiu a favor da Buser em um processo movido pela Viação Águia Branca questionando o modelo de fretamento. A empresa capixaba pleiteava indenização por suposta concorrência desleal e o encerramento das operações da concorrente sob a justificativa de que haveria irregularidade no modelo de fretamento em linhas de Vitória para São Paulo (SP) e para o Rio de Janeiro (RJ).

A relatora do caso, desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira, negou o pedido da Águia Branca e argumentou que o fretamento colaborativo é uma inovação tecnológica amparada pela livre iniciativa e que a Justiça Estadual não poderia declarar a atividade



ilícita sem a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), órgão competente para fiscalizar o cumprimento das autorizações.

"A partir dessa premissa normativa, a pretensão da autora, Viação Águia Branca, revela-se processualmente inviável de ser acolhida por esta Justiça Estadual na forma como foi proposta. Ao solicitar que o Poder Judiciário impeça as rés de operar na modalidade que vêm praticando, a autora, em verdade, busca realizar o controle da autorização concedida pela ANTT às transportadoras requeridas", manifestou.

Outros dois desembargadores da 4ª Câmara Cível seguiram a relatora e formaram maioria favorável à Buser.

## Processo tramita há seis anos

O processo começou a tramitar em 2020, quando a Águia Branca acusou a Buser de desrespeitar regras da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Segundo apontou a empresa capixaba, a concorrente vende passagens individuais para o público em geral com habitualidade, horários fixos e locais de embarque e desembarque predefinidos.

A Buser foi acusada ainda de operar em "circuito aberto", o que permite a compra de bilhetes apenas de ida ou de volta. Dessa forma, haveria desrespeito ao modelo de "circuito fechado", exigência regulatória no regime de transporte por fretamento, que determina a obrigatoriedade de que o mesmo grupo de passageiros realize as viagens de ida e volta.

A Águia Branca apontou ainda a prática de concorrência desleal, argumentando que a concorrente teria buscado operar somente em rotas mais lucrativas nos horários de maior demanda.

"Querem a cereja do bolo; ou seja, querem operar nas linhas mais lucrativas e nos horários de maior demanda. Quem não quer operar Vitória-São Paulo, quem não quer operar Vitória-Rio de Janeiro? Mas não querem arcar com os ônus impostos pela lei", manifestou o advogado da viação, Flávio Cheim Jorge.

A defesa da Buser, por sua vez, refutou as acusações e citou uma decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3). Houve um entendimento de que as limitações do modelo de "circuito fechado" impostas à empresa são inconstitucionais.

"Sendo caso de fretamento colaborativo, não fica obrigada a empresa autora a cumprir as gratuidades definidas ao transporte rodoviário regular, até porque não há regularidade das ofertas de viagem oferecidas. Caso a demanda dos ônibus seja excessiva, a plataforma não poderá oferecer nenhuma viagem em determinados dias. Sem a regularidade do serviço, também não se pode exigir da ré o cumprimento das normas de gratuidade de passagens", manifestou o advogado Marco Antônio Gama Barreto.

## Águia Flex e Squad são citadas em processo

A Buser manifestou no processo que a Águia Branca também conta com plataformas digitais nas quais realizaria fretamento colaborativo.

O advogado da Águia Branca defendeu a empresa e afirmou que a venda de passagens contempla linhas nas quais ela já opera e respeita os horários fixados e a legislação vigente.

"A Águia Branca praticaria um ilícito se, tal qual a Buser, vendesse, mediante aplicativo, passagem de linhas de outra empresa ou de outras empresas", destacou.

Em nota, a Viação Águia Branca informou que o assunto está sendo tratado na Justiça e qualquer posicionamento oficial da empresa será feito somente nos autos do processo.



A controvérsia evidencia, em última análise, a tensão entre **modelos tradicionais de exploração de serviços de transporte, consolidados em ambientes pouco competitivos, e novas soluções organizacionais que buscam ingressar no mercado.** Em contextos nos quais o poder público deixa de promover a abertura periódica do mercado por meio de licitações, tende a se consolidar um arranjo institucional no qual os operadores incumbentes passam a atuar não apenas como prestadores do serviço, mas também como agentes interessados na preservação das barreiras à entrada e na manutenção do *status quo* regulatório.

### **3.2 INÉRCIA ADMINISTRATIVA NA ESTRUTURAÇÃO DO NOVO MODELO DE CONCESSÃO**

***INÉRCIA ADMINISTRATIVA; AUSÊNCIA DE AÇÕES CONCRETAS; FALTA DE MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA; AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO LICITATÓRIO; MANUTENÇÃO DO MODELO PRECÁRIO DO SITRIP-ES; DIAGNÓSTICOS REITERADOS SEM DECISÕES ESTRUTURANTES.***

O **Relatório de Auditoria 00011/2025** (evento 14) e a **Instrução Técnica Conclusiva 06584/2025** (evento 271) também evidenciaram significativa inércia administrativa na condução das medidas necessárias à **estruturação de um novo modelo de concessão para o SITRIP-ES.**

Embora o Poder Concedente reconheça institucionalmente a necessidade de reestruturação do sistema, **não foram identificadas ações concretas suficientes para a efetiva implementação de um novo arranjo contratual capaz de substituir o modelo atualmente vigente.**

Mesmo diante do diagnóstico reiterado de problemas estruturais — amplamente conhecidos tanto pela Administração quanto pelos órgãos de controle — **não se verificou avanço consistente na elaboração de estudos técnicos, modelagem econômico-financeira ou planejamento licitatório capaz de viabilizar a concessão regular do sistema.**



Essa constatação evidencia um fenômeno recorrente: a **“inércia decisória” em políticas públicas complexas**, na qual diagnósticos são reiteradamente produzidos, mas não se traduzem em decisões estruturantes.

### **3.3 PRECARIZAÇÃO DA FROTA E COMPROMETIMENTO DA SEGURANÇA DO USUÁRIO**

***FROTA ENVELHECIDA E IRREGULAR; DESCUMPRIMENTO DO LIMITE ETÁRIO DE VEÍCULOS; CRONOTACÓGRAFOS VENCIDOS; RISCO À SEGURANÇA DOS USUÁRIOS; SERVIÇO INADEQUADO E FRAGILIDADE DA FISCALIZAÇÃO NO SITRIP-ES.***

No tocante à qualidade e segurança do serviço prestado, o **Relatório de Auditoria 00011/2025** (evento 14) e a **Instrução Técnica Conclusiva 06584/2025** (evento 271) identificaram graves irregularidades relacionadas às condições da frota operante no sistema. Constatou-se que **11 operadoras ultrapassam o limite regulamentar de 20% de veículos com mais de 13 anos de fabricação**, em desacordo com as normas estabelecidas no regulamento do **SITRIP-ES**.

Além disso, verificou-se que **51 veículos, em uma amostra correspondente a aproximadamente 20% da frota operante, apresentavam certificado de cronotacógrafo vencido**, equipamento obrigatório destinado ao registro de velocidade e tempo de direção, essencial para a segurança operacional.

**A precarização da frota compromete diretamente a segurança dos usuários e a confiabilidade do sistema, configurando situação de serviço inadequado, vedada pelo art. 6º da Lei nº 8.987/1995.**

A persistência desse quadro sugere fragilidade nos mecanismos de fiscalização e evidencia que o **atual modelo institucional não tem sido capaz de induzir padrões mínimos de qualidade na prestação do serviço público.**



### **3.4 FRAGILIDADE ESTRUTURAL DA FISCALIZAÇÃO E NEUTRALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL**

***FISCALIZAÇÃO INSUFICIENTE; FROTA ENVELHECIDA E IRREGULAR; DEFICIÊNCIA DE CANAIS DE RECLAMAÇÃO; FALTA DE TRANSPARÊNCIA; ENFRAQUECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL; VIOLAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SITRIP-ES.***

A fiscalização exercida pelo órgão gestor mostrou-se insuficiente para prevenir ou corrigir irregularidades operacionais relevantes, como o envelhecimento excessivo da frota e a utilização de veículos com equipamentos obrigatórios irregulares.

Além disso, verificou-se deficiência na disponibilização de informações aos usuários acerca dos canais de reclamação, o que dificulta o exercício do controle social e limita a participação da sociedade na avaliação da qualidade do serviço.

A ausência de transparência e de canais efetivos de participação dos usuários contraria diretrizes expressas da própria legislação do **SITRIP-ES**, que estabelece a **gestão democrática do sistema** como princípio orientador da política pública de transporte.

Sem instrumentos efetivos de participação social, o sistema torna-se menos responsivo às demandas dos usuários e menos capaz de identificar falhas operacionais e irregularidades na prestação do serviço.

### **3.5 OBSOLESCÊNCIA NORMATIVA E AUSÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO REGULATÓRIA**

***FISCALIZAÇÃO INSUFICIENTE; FROTA ENVELHECIDA E IRREGULAR; DEFICIÊNCIA DE CANAIS DE RECLAMAÇÃO; FALTA DE TRANSPARÊNCIA; ENFRAQUECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL; VIOLAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SITRIP-ES.***

A fiscalização evidenciou, ademais, que parcela significativa do arcabouço regulatório aplicável ao **SITRIP-ES** permanece ancorada em diplomas normativos editados no início da década de **1990**, revelando acentuado descompasso em relação às

transformações institucionais, tecnológicas e regulatórias verificadas no setor de transportes nas últimas décadas.

Embora a **Lei Complementar Estadual nº 876/2017** tenha introduzido diretrizes modernas para a organização do sistema, diversos aspectos operacionais ainda se encontram disciplinados pelo antigo Regulamento do **SITRIP-ES**, aprovado pela **Resolução nº 3.635/1991 do Conselho Rodoviário Estadual**, posteriormente homologada pelo **Decreto nº 3.288-N/1992**.

Esse regulamento foi concebido sob uma lógica administrativa e institucional própria de um período anterior à consolidação do moderno regime jurídico das concessões de serviços públicos, inaugurado no plano nacional pela **Lei Federal nº 8.987/1995**, circunstância que torna patente a defasagem do modelo normativo atualmente vigente.

Com efeito, o regulamento de 1991 atribui ao então **Departamento de Estradas de Rodagem do Espírito Santo – DER-ES** a condução integral da gestão do sistema. Dispõe o **art. 1º** que o regulamento estabelece normas para a organização e operação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado, conferindo ao órgão rodoviário a responsabilidade pela execução da política pública setorial.

No mesmo sentido, o **art. 3º** determina que a operação do sistema se sujeita ao planejamento e à coordenação administrativa do órgão gestor estadual, enquanto o **art. 6º** estabelece que compete ao DER-ES “*planejar, regulamentar, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros*”, incluindo a definição de itinerários, horários, características operacionais e padrões de serviço.

Adicionalmente, o **art. 44** do referido regulamento atribui ao **Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal – CTI** a competência para deliberar sobre itinerários, frequências e tarifas, reforçando o modelo decisório centralizado em órgãos administrativos com forte perfil rodoviário, típico da estrutura estatal vigente à época.

Esse modelo institucional restou substancialmente alterado pela **Lei Complementar Estadual nº 876/2017**, que promoveu verdadeira reorganização do sistema. O **art. 11** da referida lei estabelece que a **CETURB/ES** passe a exercer as funções de gestão, planejamento, regulação e fiscalização do **SITRIP-ES**, dispondo que a entidade atuará como responsável pela administração operacional do sistema, inclusive pela supervisão dos contratos de concessão e pela fiscalização da prestação do serviço.

A mesma lei institui mecanismos modernos de gestão regulatória. O **art. 5º** prevê expressamente a adoção de **indicadores de qualidade e desempenho**, destinados a avaliar a eficiência da operação e a qualidade do serviço prestado à população, além de instituir **tarifa de gerenciamento correspondente a 3% da receita bruta das concessionárias**, destinada ao custeio das atividades de regulação e fiscalização do sistema.

**A discrepância entre os dois regimes normativos revela-se ainda mais evidente no tocante ao regime jurídico das delegações.** O regulamento de 1991 admite a utilização de permissões precárias, prevendo, nos **art.s 9º a 15**, a outorga inicial do serviço por meio de **permissão provisória**, a qual poderia ser convertida em concessão após determinado período de operação.

Por sua vez, a **Lei Complementar nº 876/2017** adota modelo compatível com o regime constitucional das concessões. O **art. 4º** estabelece que a exploração dos serviços integrantes do **SITRIP-ES** ocorrerá **mediante concessão precedida de licitação na modalidade concorrência**, em conformidade com o disposto no **art. 175 da Constituição da República**, segundo o qual:

“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.”

O **art. 10** da Lei Complementar nº 876/2017 fixa que as concessões terão **prazo inicial de até vinte e cinco anos**, admitida **prorrogação por até dez anos**, desde que

comprovado o atendimento aos indicadores de desempenho e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Também no campo dos princípios e diretrizes regulatórias a evolução normativa é inequívoca. O **regulamento de 1991 praticamente não explicita princípios orientadores da política pública de transporte**, limitando-se a referências implícitas à eficiência operacional, perceptíveis em dispositivos como o **§2º do art. 6º**, que trata da organização da operação, e o **art. 32**, relativo à estrutura tarifária baseada essencialmente em custos operacionais e depreciação da frota.

Em contraste, o **art. 3º da Lei Complementar nº 876/2017** estabelece um conjunto explícito de princípios orientadores da política pública de transporte intermunicipal, determinando que a organização do sistema observará, entre outros, os seguintes fundamentos: **equidade no atendimento aos usuários, eficiência operacional, segurança do serviço, respeito ao meio ambiente, promoção da acessibilidade universal e incentivo à incorporação de inovações tecnológicas**.

A defasagem normativa manifesta-se igualmente no tratamento das políticas de inclusão e acessibilidade. O regulamento de 1991 não contempla dispositivos específicos voltados à proteção de pessoas idosas, pessoas com deficiência ou usuários em situação de vulnerabilidade. Ao contrário, limita-se a estabelecer padrões operacionais da frota compatíveis com a realidade tecnológica da época, como se observa no **art. 50**, que define características técnicas dos veículos, e no **art. 60**, que admite, em determinadas circunstâncias, a operação com excesso de passageiros.

Posteriormente, a legislação estadual passou a incorporar normas de acessibilidade e proteção social, culminando em alterações promovidas pela **Lei Complementar Estadual nº 971/2021**, que asseguram assentos reservados e medidas específicas de inclusão no transporte intermunicipal.

No tocante à política tarifária, o contraste entre os regimes também é significativo. O **art. 32 do regulamento de 1991** estabelece que a tarifa será fixada pelo **CTI** com

base em planilha de custos composta, essencialmente, por despesas operacionais, depreciação da frota e margem de remuneração do operador, sem previsão de mecanismos estruturados de transparência ou de participação social no processo decisório.

Por sua vez, o **art. 20 da Lei Complementar nº 876/2017** dispõe que o cálculo tarifário será elaborado pela entidade gestora do sistema e submetido à apreciação do Poder Concedente e do Conselho competente, permitindo, ainda, a adoção de **tarifas promocionais ou diferenciadas por funcionalidade do serviço**, conforme autoriza o **§3º do art. 19**, além de vedar a cobrança de acréscimos não autorizados pelo poder público.

No campo da fiscalização e das sanções administrativas, o avanço regulatório também é evidente. O regulamento antigo atribui ao DER-ES o controle qualitativo e quantitativo da operação, nos termos do **art. 48**, prevendo sanções administrativas de forma genérica e pouco graduada.

Em contraposição, a Lei Complementar nº 876/2017 institui sistema sancionatório estruturado. O **art. 16** estabelece que as infrações administrativas serão punidas com multas graduadas em **VRTE – Valor de Referência do Tesouro Estadual**, enquanto o **art. 29** fixa que tais penalidades poderão variar de **150 a 1.480 VRTE**, conforme a gravidade da infração.

O **art. 12** autoriza a atuação de **agentes de fiscalização devidamente credenciados**, e o **art. 14** prevê, inclusive, a declaração de **inidoneidade da concessionária**, impedindo sua participação em futuras licitações quando caracterizada grave violação contratual.

**Observa-se, portanto, que o regulamento ainda vigente se encontra fundado em paradigma normativo anterior à consolidação do moderno regime de concessões, ignorando, inclusive, a própria reorganização institucional promovida pela Lei Complementar nº 876/2017, que deslocou a gestão do sistema para a CE-TURB/ES e instituiu instrumentos contemporâneos de regulação.**

**Essa defasagem normativa não constitui mera incongruência formal.** Trata-se de situação que potencialmente compromete a segurança jurídica das delegações do serviço e dificulta a implementação de instrumentos essenciais de governança regulatória, tais como indicadores de desempenho, monitoramento eletrônico da operação, mecanismos de transparência e instrumentos efetivos de controle social.

### **3.6 IRREGULARIDADES OPERACIONAIS CONSTATADAS EM INSPEÇÕES AMOSTRAIS**

***ARCABOUÇO REGULATÓRIO DEFASADO (ANOS 1990); CONFLITO ENTRE REGULAMENTO DO SITRIP-ES/1991 E LEI COMPLEMENTAR Nº 876/2017; MODELO INSTITUCIONAL ULTRAPASSADO; PERMISSÕES PRECÁRIAS VS. CONCESSÕES LICITADAS; FRAGILIDADE REGULATÓRIA E RISCO À SEGURANÇA JURÍDICA E GOVERNANÇA DO SISTEMA.***

As inspeções físicas realizadas no curso da fiscalização revelaram **irregularidades operacionais relevantes na execução do serviço de transporte intermunicipal**, evidenciando fragilidades estruturais na fiscalização e no controle da qualidade da operação.

Durante as diligências *in loco*, foram constatadas não apenas falhas relacionadas à **idade da frota e à regularidade dos equipamentos obrigatórios**, mas também **indícios concretos de prestação inadequada do serviço**, em desacordo com os padrões mínimos de qualidade exigidos pelo ordenamento jurídico aplicável às concessões de serviços públicos.

Tais inconformidades afrontam diretamente o regime jurídico estabelecido pela **Lei Federal nº 8.987/1995**, cujo **art. 6º** dispõe expressamente que:

Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de **serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários**, assim entendido aquele que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas**.

No mesmo dispositivo, o **§1º do art. 6º** estabelece que a **atualidade do serviço** compreende a modernização das técnicas, dos equipamentos e das instalações, bem como a melhoria e expansão do serviço. Dessa forma, a utilização de veículos em condições precárias, a ausência de equipamentos obrigatórios ou a deficiência na manutenção da frota configuram **violação direta ao conceito legal de serviço adequado**.

A legislação estadual que disciplina o sistema reforça esse dever. A **Lei Complementar Estadual nº 876/2017**, ao estabelecer as diretrizes do **Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros – SITRIP**, determina, em seu **art. 3º**, que a organização e operação do sistema devem observar princípios como **segurança, eficiência operacional, qualidade do serviço, acessibilidade e atendimento adequado aos usuários**, além de estimular a incorporação de **inovações tecnológicas e boas práticas de gestão do transporte público**.

A ocorrência reiterada de irregularidades operacionais indica, portanto, **inobservância desses parâmetros normativos**, comprometendo a qualidade do serviço ofertado à população e fragilizando a própria legitimidade da delegação estatal.

Importa ressaltar que as constatações da **Auditoria** decorreram de **inspeções amostrais e de análise documental**, realizadas em universo limitado de linhas, veículos e operadoras. Sob essa perspectiva metodológica, as inconformidades identificadas **possuem forte potencial indicativo de problemas sistêmicos**, uma vez que a incidência de irregularidades em amostra restrita sugere que o universo real de falhas operacionais pode ser **significativamente mais amplo**.

Essa circunstância revela fragilidade estrutural nos mecanismos de acompanhamento da prestação do serviço, especialmente no que se refere à **fiscalização contínua da operação, à verificação das condições da frota e ao controle do cumprimento das obrigações contratuais pelas concessionárias**.

Ademais, a **Auditoria** identificou **deficiências nos registros administrativos e nos sistemas de monitoramento operacional**, o que dificulta a rastreabilidade das ocorrências e compromete a capacidade do poder concedente de aferir, de forma sistemática, a qualidade efetiva do serviço prestado. Em sistemas modernos de transporte coletivo, práticas regulatórias recomendam a utilização de **ferramentas de monitoramento eletrônico da operação**, tais como **telemetria veicular, sistemas de rastreamento por GPS, indicadores de pontualidade, controle automatizado de viagens e bases de dados integradas para fiscalização**.

A ausência ou insuficiência desses instrumentos tende a produzir **assimetria informacional entre o poder concedente e as operadoras**, reduzindo a capacidade do Estado de exercer fiscalização eficaz e de aplicar sanções proporcionais às infrações cometidas.

Nesse cenário, as irregularidades constatadas não devem ser interpretadas como eventos isolados ou meramente pontuais, mas sim como **sintomas de um arranjo regulatório fragilizado**, no qual a fiscalização operacional não dispõe de instrumentos suficientes para assegurar o cumprimento pleno das obrigações impostas às concessionárias.

Em consequência, as falhas observadas reforçam a necessidade de **aperfeiçoamento dos mecanismos de governança regulatória do sistema**, com especial atenção à implementação de:

- sistemas estruturados de **monitoramento permanente da operação**;
- **indicadores objetivos de desempenho e qualidade do serviço**;
- mecanismos mais robustos de **fiscalização técnica e auditoria operacional**;
- instrumentos eficazes de **responsabilização administrativa das operadoras**, inclusive mediante aplicação de sanções proporcionais e progressivas.

Sem tais instrumentos, o poder público permanece limitado a um modelo predominantemente **reativo e episódico de fiscalização**, incapaz de assegurar, de forma consistente, a prestação de serviço adequado, tal como exige o regime jurídico das concessões de serviços públicos.

### **3.7 OPACIDADE NO CONTROLE ECONÔMICO-FINANCEIRO E FRAGILIDADE NA APURAÇÃO DE RECEITAS**

*FRAGILIDADES NO CONTROLE ECONÔMICO-FINANCEIRO; AUSÊNCIA DE SISTEMAS DE BILHETAGEM E AUDITORIA; ASSIMETRIA INFORMACIONAL ENTRE PODER CONCEDENTE E CONCESSIONÁRIAS; RISCO DE SUBDECLARAÇÃO DE RECEITAS; COMPROMETIMENTO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA E DA POLÍTICA TARIFÁRIA DO SITRIP-ES.*

O **Relatório de Auditoria 00011/2025** (evento 14) e a **Instrução Técnica Conclusiva 06584/2025** (evento 271) também evidenciaram **deficiências relevantes nos mecanismos de controle econômico-financeiro do sistema**, notadamente no que se refere à **apuração, rastreabilidade e fiscalização das receitas operacionais das empresas delegatárias**. Tais fragilidades comprometem não apenas a transparência da gestão do sistema, mas também a própria capacidade do Poder Público de exercer regulação econômica efetiva sobre o serviço.

Em particular, foram identificadas inconsistências e lacunas nos procedimentos de controle relacionados à **Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema**, instrumento destinado a financiar as atividades de planejamento, regulação, fiscalização e gestão do **SITRIP-ES**.

A referida **taxa** encontra fundamento na **Lei Complementar Estadual nº 876/2017**, cujo **art. 5º** estabelece que a entidade gestora do sistema fará jus à **tarifa de gerenciamento correspondente a percentual incidente sobre a receita operacional bruta das concessionárias**, destinada ao custeio das atividades administrativas e regulatórias necessárias à adequada supervisão do serviço.



Entretanto, a fiscalização constatou que **os mecanismos atualmente empregados para aferição dessa base de cálculo apresentam limitações relevantes**, especialmente em razão da ausência de sistemas integrados de controle de arrecadação, de auditorias regulares sobre a bilhetagem e de procedimentos padronizados de verificação das receitas efetivamente auferidas pelas operadoras.

Tal circunstância gera **assimetria informacional significativa entre o poder concedente e as concessionárias**, na medida em que a Administração Pública passa a depender, em grande medida, das informações prestadas pelas próprias empresas para apuração das receitas operacionais.

Esse cenário fragiliza não apenas o controle da **taxa de gerenciamento**, mas também **todo o sistema de regulação econômica do transporte**, uma vez que a confiabilidade das informações financeiras constitui elemento essencial para a formulação da política tarifária e para a verificação do equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

Nesse ponto, cumpre recordar que o regime jurídico das concessões de serviços públicos, estabelecido pela **Lei Federal nº 8.987/1995**, exige transparência e controle rigoroso sobre os parâmetros econômicos da delegação. **O art. 9º da referida lei dispõe que a tarifa do serviço público será fixada pelo poder concedente de modo a assegurar a justa remuneração do capital investido e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato**, devendo considerar, entre outros fatores, os custos da operação, os investimentos realizados e a eficiência do prestador.

Por sua vez, o **art. 10 da mesma lei** estabelece que **toda alteração unilateral promovida pelo poder concedente que afete o equilíbrio econômico-financeiro da concessão deverá ser acompanhada da correspondente recomposição**, reforçando a centralidade do adequado acompanhamento das variáveis econômicas do contrato.

A fiscalização identificou, ainda, **ausência de procedimentos sistemáticos de auditoria contábil e operacional das concessionárias**, bem como inexistência de mecanismos tecnológicos de acompanhamento em tempo real da arrecadação, como sistemas integrados de bilhetagem eletrônica, bancos de dados centralizados de passageiros transportados ou plataformas de monitoramento da receita tarifária.

Em sistemas de transporte público mais avançados, tais instrumentos constituem **elementos estruturantes da regulação econômica**, permitindo ao poder concedente acompanhar, com elevado grau de precisão, indicadores como:

- volume de passageiros transportados;
- receita tarifária efetivamente arrecadada;
- gratuidades e benefícios tarifários concedidos;
- índices de evasão ou fraude na arrecadação;
- produtividade operacional das linhas.

A inexistência ou insuficiência desses instrumentos compromete a capacidade da Administração Pública de **avaliar a sustentabilidade econômica do sistema**, dificultando a adoção de decisões regulatórias baseadas em evidências. Além disso, a opacidade informacional identificada amplia o risco de **subdeclaração de receitas ou inconsistências contábeis**, circunstância que pode gerar distorções tanto na arrecadação da taxa de gerenciamento quanto na própria política tarifária do sistema.

Do ponto de vista institucional, tal fragilidade compromete a eficácia do modelo regulatório adotado para o **SITRIP-ES**, na medida em que **a regulação econômica de serviços públicos depende essencialmente de informações confiáveis, auditáveis e tempestivas sobre a operação das concessionárias**.

## 4 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SITRIP À LUZ DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FALHA DE GOVERNANÇA E INÉRCIA ADMINISTRATIVA

A avaliação institucional do **SITRIP-ES**, conduzida à luz das metodologias contemporâneas de análise de políticas públicas — em especial aquelas sistematizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo *Guia de Avaliação Ex Post de Políticas Públicas* do Governo Federal<sup>22</sup> — **revela fragilidades estruturais que remontam às fases iniciais do ciclo de políticas públicas**. A análise evidencia que as disfunções atualmente verificadas na governança do sistema não constituem meros problemas operacionais ou circunstanciais, mas decorrem de deficiências estruturais presentes desde a própria concepção da política pública.

Com efeito, observa-se que o desenho institucional do **SITRIP-ES** não foi precedido de diagnóstico abrangente da demanda por mobilidade intermunicipal no território capixaba, tampouco de modelagem regulatória consistente capaz de sustentar o equilíbrio econômico-financeiro e operacional do serviço ao longo do tempo. A literatura especializada em avaliação de políticas públicas destaca que a qualidade do desenho institucional constitui elemento determinante para o desempenho posterior da política (WEISS, 1997; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009)<sup>23</sup>, pois é nessa fase que se estabelecem os mecanismos causais por meio dos quais se pretende produzir os resultados desejados.

No caso em exame, a denominada **teoria de intervenção da política** — isto é, o conjunto de pressupostos que conectam os instrumentos de ação estatal aos resultados esperados — foi estruturada sobre o modelo clássico de delegação da prestação do serviço público a operadores privados mediante concessões precedidas de licitação e submetidas à regulação estatal. Todavia, tal arranjo permaneceu essencialmente no plano normativo. **Na prática administrativa, a prestação do serviço**

---

22 Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em 2 mar 2026.

23 WEISS, Carol H. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998. HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 3. ed. Toronto: Oxford University Press, 2009.



**consolidou-se sob regime de permissões precárias sucessivamente prorrogadas, em evidente distanciamento do modelo institucional originalmente previsto.**

Essa discrepância revela uma falha particularmente grave no desenho da política pública. **A inexistência de mecanismos institucionais capazes de assegurar a transição efetiva para o modelo de concessões licitadas demonstra que o arranjo normativo foi concebido sem a devida consideração das condições administrativas e institucionais necessárias a sua implementação.** Trata-se, portanto, de um problema estrutural de formulação da política, no qual a arquitetura institucional adotada mostrou-se incapaz de produzir os incentivos e mecanismos necessários à concretização dos objetivos pretendidos.

A presente **Auditoria** evidencia a persistência de delegações do serviço sem prévio procedimento licitatório, a existência de frota operante em condições inadequadas, a fragilidade dos mecanismos de fiscalização e a insuficiência de instrumentos de controle econômico-financeiro das operadoras. Tais elementos indicam que o sistema, embora formalmente instituído como política pública estruturante da mobilidade intermunicipal, carece de instrumentos institucionais adequados de monitoramento, avaliação e governança regulatória, comprometendo a efetividade dos objetivos estabelecidos na LC nº 876/2017.

Sob a perspectiva da agenda governamental, o transporte rodoviário intermunicipal ocupa posição relevante na estrutura de mobilidade regional do Estado, desempenhando papel fundamental na integração territorial e no acesso da população a serviços essenciais, como trabalho, educação e saúde. A institucionalização dessa agenda ocorreu com a edição da Lei Estadual nº 5.720/1998, diploma que estruturou juridicamente o sistema e atribuiu ao Estado a competência para sua organização, regulação e fiscalização.

**Não obstante essa relevância social e econômica, a análise histórica da política pública revela que o transporte intermunicipal não tem ocupado posição central**

**na agenda estratégica do Estado.** A ausência de metas específicas para o sistema nos instrumentos de planejamento governamental, a inexistência de programas estruturantes voltados à modernização do modelo regulatório e a permanência de arranjos institucionais concebidos sob paradigmas administrativos da década de 1990 evidenciam um processo de progressiva marginalização institucional da política pública.

No plano da formulação normativa, o **SITRIP-ES** foi estruturado com base no modelo clássico de prestação indireta de serviços públicos, pelo qual o Estado delega a execução do serviço a operadores privados, reservando para si as funções de planejamento, regulação e fiscalização. Nesse contexto, a gestão do sistema foi atribuída ao DER-ES, responsável pela definição das linhas e itinerários, pela regulação tarifária, pela fiscalização da qualidade do serviço e pelo acompanhamento econômico-financeiro das operações.

Entretanto, a análise institucional revela que esse arranjo normativo apresenta claros sinais de obsolescência regulatória. **A ausência de revisões estruturais do modelo ao longo do tempo resultou na consolidação de um sistema caracterizado por planejamento sistêmico insuficiente da rede de transporte, ausência de instrumentos contemporâneos de regulação econômica, inexistência de indicadores de desempenho operacional e fragilidade dos mecanismos de auditoria das receitas do sistema.** Em consequência, o modelo regulatório vigente apresenta baixo grau de aderência às práticas contemporâneas de governança pública e regulação de serviços públicos.

A etapa decisória do ciclo de políticas públicas representa um dos pontos mais críticos do sistema. Nos termos do artigo 175 da Constituição da República, a delegação da prestação de serviços públicos a particulares deve ocorrer mediante procedimento licitatório, mecanismo destinado a assegurar competição, transparência e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Contudo, a análise institucional do **SITRIP-ES** revela a persistência histórica de delegações realizadas sem

observância desse requisito constitucional, sustentadas por sucessivas prorrogações de permissões administrativas.

**Esse arranjo produziu um modelo institucional caracterizado pela elevada estabilidade dos operadores históricos, pela reduzida contestabilidade do mercado e pela fragilidade jurídica das outorgas.** Tal fenômeno pode ser interpretado como processo de **crystalização institucional**, no qual decisões administrativas reiteradas ao longo do tempo acabam consolidando estruturas de governança progressivamente dissociadas do modelo constitucional originalmente previsto.

A ausência de decisões estruturantes voltadas à realização de procedimento licitatório para reorganização do sistema evidencia quadro de inércia decisória da Administração Pública, cujas consequências se refletem diretamente na legitimidade jurídica e na eficiência econômica da política pública.

A aplicação do modelo analítico do ciclo de políticas públicas ao **SITRIP-ES** evidencia, portanto, profundo descompasso entre o desenho institucional da política e sua execução administrativa. Embora o sistema desempenhe função essencial para a mobilidade intermunicipal e para a integração socioeconômica do Estado, sua governança apresenta deficiências estruturais que comprometem a legalidade, a eficiência e a sustentabilidade do modelo de prestação do serviço.

## 5 CONCLUSÃO

À luz das análises empreendidas ao longo do presente Parecer, evidencia-se que o **Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP-ES)** apresenta relevantes fragilidades de ordem **estrutural, jurídica e operacional**, as quais comprometem a adequada conformação institucional da política pública de mobilidade intermunicipal no âmbito estadual.

Com efeito, verificou-se a **persistência de delegações do serviço público sem a realização de prévio procedimento licitatório**, circunstância que se mostra

incompatível com o regime constitucional aplicável à prestação de serviços públicos, notadamente com o disposto no art. 175 da Constituição da República e com os preceitos correlatos da Constituição Estadual, além de afrontar decisões judiciais já proferidas acerca da matéria. Tal situação compromete não apenas a **legalidade do arranjo institucional vigente**, mas também a **legitimidade administrativa e concorrencial do sistema**.

A esse quadro soma-se a **prolongada inércia administrativa na implementação de um novo modelo de concessão**, a qual contribui para a manutenção de um sistema operado sob bases precárias e juridicamente frágeis. Ademais, as evidências constantes dos autos revelam **problemas significativos relacionados à renovação e às condições da frota, à insuficiência dos mecanismos de fiscalização, à obsolescência do arcabouço normativo aplicável e às fragilidades nos instrumentos de controle econômico-financeiro do sistema**, fatores que, em conjunto, comprometem a adequada governança do serviço.

Tais disfunções institucionais repercutem diretamente na **segurança, na qualidade e na acessibilidade do transporte público intermunicipal**, afetando a prestação de um serviço público essencial e impactando o exercício do **direito fundamental à mobilidade** pela população capixaba. Embora o **SITRIP-ES** encontre-se formalmente estruturado no plano normativo pela Lei Complementar Estadual nº 876/2017, observa-se **evidente dissociação entre o marco regulatório vigente e a realidade operacional do sistema**, revelando um cenário de desalinhamento entre o desenho institucional da política pública e sua efetiva implementação.

Diante desse contexto, impõe-se reconhecer a **necessidade de adoção de medidas institucionais corretivas de caráter imediato e estruturante**, destinadas a promover a regularização do regime de delegação do serviço, o aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios e de fiscalização, bem como a modernização do modelo de gestão do sistema. Tais providências mostram-se indispensáveis para restabelecer a **legalidade, a eficiência, a transparência e a efetividade** na prestação do serviço público

de transporte coletivo intermunicipal, em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública e às normas que regem a matéria.

## 6 PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de sua missão constitucional de guarda da lei e fiscal do interesse público, anui à conclusão e proposta de encaminhamento contidas na **Instrução Técnica Conclusiva 06584/2025-9** (evento 271):

### 3 CONCLUSÃO

Após análises realizadas no presente Processo TC 3785/2025, conclui-se pela **manutenção dos achados** descritos no quadro a seguir, conforme fundamentação contida nos respectivos subitens desta ITC:

ACHADO	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	MULTA
2.1 A1(Q1) - Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal	SIM	NÃO	SIM
2.2 A2(Q1) - Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido	SIM	SIM	NÃO
2.3 A3(Q2) - Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações	NÃO	SIM	NÃO
2.4 A4(Q2) - Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo	NÃO	SIM	NÃO
2.5 A5(Q3) - Serviço inadequado	SIM	SIM	NÃO
2.6 A6(Q4) - Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema	NÃO	SIM	NÃO

Salienta-se que a análise realizada nesta ITC está adequada às normas da nova redação dada à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei 12.655, de 25 de abril de 2018, cumprindo, ainda, o disposto no artigo 313, inciso V, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES).



Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos nesta ITC, os benefícios potenciais esperados com a presente ação de controle externo são, nos termos do item 2 NOTA TÉCNICA SEGEX 1, de 21 de março de 2022, que aprovou a versão 1.1 do Manual de Benefícios do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, constante do Anexo da Resolução TC 290/2015, a correção de irregularidades, a aplicação de multas aos responsáveis, a expectativa de controle e a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública.

O volume estimado de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 217.914.173,90, conforme subitem 1.5 do RA 11/2025-5.

#### 4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Com base no exposto, após as análises realizadas nesta Instrução Técnica Conclusiva, que trata do Processo TC 3785/2025, e diante do preceituado no art. 329, § 6º c/c o artigo 207, *caput*, inciso IV, § 4º, do RITCEES, **propõe-se**:

- 1.5.** A manutenção dos achados descritos nos subitens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6 desta ITC, que correspondem, respectivamente, aos subitens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6, do Relatório de Auditoria 11/2025-5, conforme segue:

**1.5.1. A1(Q1) - Ausência de licitação para a delegação/concessão de serviço de transporte coletivo intermunicipal**

**Critérios:** Lei Federal - 8.987/1995, art. 42; Lei Federal - 8.987/1995, art. 43; Constituição estadual - art. 210; Constituição Federal - art. 175; Lei Federal - 8.987/1995, art. 14; Constituição estadual - art. 227.

**Responsáveis:** Fabio Ney Damasceno - Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura em exercício desde 26/3/2019;

Leo Carlos Cruz - Subsecretário de Mobilidade Urbana em exercício desde 3/4/2020.

**1.5.2. A2(Q1) - Descumprimento do limite de idade da frota operante e utilização de veículos com certificado de equipamento obrigatório vencido**

**Critérios:** Regulamento - Sitrip - Decreto 3.288/1992, art. 95; Regulamento - Sitrip - Decreto 3.288/1992, art. 53, §2º; Lei Federal - 8.987/1995, art. 29, I, II e VII; Lei Federal - 9.503/1997, art. 105, II; Resolução - Conselho Nacional de Trânsito 938/2022, art. 5º.

**Responsáveis:** Viação Alvorada Ltda;  
Cordial Transportes e Turismo Ltda;  
Expressa Transportes Ltda;  
Viação Joana D'arc S/A;  
Minastur Transporte e Turismo Ltda;  
Viação Pretti Ltda;



Viação Real Ita S/A;

Viação São Gabriel Ltda;

Viação São Roque Ltda;

Viação Sudeste Ltda;

Expresso Aracruz Ltda;

Marcos Roberto Zambon - Gerente de Vitorias e de Engenharia da Ceturb/ES em exercício desde 1º/7/2017;

Wilson Cravo Junior - Gerente de Transporte Rodoviário e Serviços Autorizados em exercício desde 20/5/2024.

**1.5.3. A3(Q2) - Deficiência na informação ao usuário sobre a existência do canal de reclamações**

**Critério:** Lei Federal - 8.987/1995, art. 3º.

**1.5.4. A4(Q2) - Descumprimento do Princípio da Duração Razoável do Processo**

**Critérios:** Lei Complementar Estadual - 877/2017, art. 13, I e V; Lei Federal - 8.987/1995, art. 29, I e VI; Constituição Federal - art. 5º, LXXVIII.

**1.5.5. A5(Q3) - Serviço inadequado**

**Critérios:** Boa prática - Portaria ANTT 7/2024; Lei Federal - 8.987/1995, art. 6º; Regulamento - Sitrip - Decreto 3.288/1992, art. 52; Regulamento - Sitrip - Decreto 3.288/1992, art. 53; Regulamento - Sitrip - Decreto 3.288/1992, art. 51, III; Regulamento - Sitrip - Decreto 3.288/1992, art. 58.

**1.5.6. A6(Q4) - Deficiência no controle da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema**

**Critério:** Regulamento - Sitrip - Decreto 3.288/1992 art. 11, § único.

**1.6.** Diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013 conclui-se opinando por:

**1.6.1. rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Fabio Ney Damasceno - Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura em exercício desde 26/3/2019, **condenando-o ao pagamento da multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, conforme fundamentação contida no subitem 2.1 desta ITC;

**1.6.2. rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Leo Carlos Cruz - Subsecretário de Mobilidade Urbana em exercício desde 3/4/2020, **condenando-o ao pagamento da multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, conforme fundamentação contida no subitem 2.1 desta ITC;

**1.6.3. acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Alvorada Ltda, para **deixar de condená-la a**



**sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;

- 1.6.4. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Cordial Transportes e Turismo Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.5. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Expressa Transportes Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.6. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Joana D'arc S/A, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.7. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Minastur Transporte e Turismo Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.8. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Pretti Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.9. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Real Ita S/A, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.10. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação São Gabriel Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.11. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação São Roque Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.12. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Viação Sudeste Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.13. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Expresso Aracruz Ltda, para **deixar de condená-la a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;
- 1.6.14. **acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Marcos Roberto Zambon - Gerente de Vitorias e de Engenharia da Ceturb/ES em exercício desde 1º/7/2017, para **deixar de condená-lo a sanções** em razão do achado descrito



no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;

**1.6.15. acolher parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Wilson Cravo Junior - Gerente de Transporte Rodoviário e Serviços Autorizados em exercício desde 20/5/2024, para **deixar de condená-lo a sanções** em razão do achado descrito no subitem 2.2 desta ITC, conforme fundamentação contida no referido subitem;

**1.7.** 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):

**1.7.1. a EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – Semobi, na pessoa do Sr. Secretário, com a advertência de que seu descumprimento pode acarretar imposição da multa prevista no artigo 135, inciso IV, da LOTCEES, a fim de que:

**1.7.1.1.** no prazo de até 60 dias, apresente: **(a)** planejamento com detalhamento de ações, responsáveis e prazos fixados para conclusão do processo de contratação dos “estudos técnicos que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como um estudo de nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão do SITRIP” e; **(b)** cronograma e prazo final a ser imposto para execução do objeto “estudos técnicos que contemplem o diagnóstico operacional e econômico-financeiro do atual Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), bem como um estudo de nova modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira para um futuro procedimento licitatório de concessão do SITRIP”;

**1.7.1.2.** em prazo a ser fixado por esta Corte de Contas, publique o edital de licitação para concessão das linhas do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SITRIP), atentando para o cumprimento no art. 186-B do RITCEES quanto à obrigação de remessa da cópia integral do processo licitatório ao TCEES, com documentos já consolidados com os resultados das audiências ou consultas públicas, e planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, no prazo mínimo de 90 dias antes da publicação do edital, para análise concomitante.

**1.7.2. a EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – Ceturb/ES, na pessoa do Sr. Diretor Presidente, com a advertência de que seu descumprimento pode acarretar imposição da multa prevista no artigo 135, inciso IV, da LOTCEES, a fim de que:



**1.7.2.1.** no prazo de até 120 dias, adote ações no sentido de **(a)** instaurar processos disciplinares, **(b)** aplicar as penalidades, seguindo o rito estabelecido em norma às empresas que permanecerem irregulares e **(c)** exigir o cumprimento do Regulamento do Sitrip e do Código de Trânsito Brasileiro, especialmente em relação ao limite de idade e à validade dos certificados de equipamentos obrigatórios de toda a frota operante;

**1.7.2.2.** no prazo de até 120 dias, apresente: **(a)** a descrição do processo de trabalho de recepção e análise da documentação da frota declarada pelas operadoras, inclusive laudos de vistoria apresentados, indicando o critério para seleção de veículos para vistoria pela Ceturb (prevista no §1º, art. 58 do Regulamento do Sitrip) e; **(b)** o prazo para implantação do referido processo de trabalho.

**1.7.3.** a **EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – Semobi, na pessoa do Sr. Secretário, a fim de que:

**1.7.3.1.** no prazo de 90 dias, adote ações proativas no sentido de apresentar manifestação conclusiva quanto à aprovação ou não da proposta de revisão do Regulamento do Sitrip, indicando quais pontos encontram-se defasados e desatualizados, possibilitando que a Ceturb/ES avalie eventuais ajustes necessários na busca por soluções e na melhoria da regulamentação dos serviços prestados;

**1.7.3.2.** inclua no escopo dos estudos de modelagem para delegação do serviço de transporte intermunicipal rodoviário coletivo de passageiros a definição do nível de serviço, de Indicadores de Qualidade (tendo como referência a Portaria ANTT 7/2024), das respectivas metas e da forma de incentivo contratual ao seu cumprimento.

**1.7.4.** a **EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO** à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – Ceturb/ES, na pessoa do Sr. Diretor Presidente, a fim de que:

**1.7.4.1.** adote ações no sentido de **(a)** avaliar a necessidade de atualização do Regulamento do Sitrip ou a criação de normas complementares, com o objetivo de melhorar a regulação dos serviços prestados, e, especificamente no que se refere à periodicidade das inspeções e vistorias, adotar os mesmos critérios previstos no art. 2º da Norma Complementar 1/2020 da Ceturb/ES; e **(b)** garantir que as tarifas cobradas dos usuários sejam proporcionais à qualidade do serviço prestado, para cada uma das operadoras;

**1.7.4.2.** adote ações no sentido de **(a)** padronizar o modelo e o local de instalações dos informativos sobre a existência de canal de reclamações disponibilizado pela Ceturb/ES aos usuários, **(b)** exigir, no Regulamento do Sitrip ou em norma complementar, a instalação do informativo no interior dos veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal e **(c)** avaliar a possibilidade de, além dos canais de reclamações



já disponibilizados, incluir o uso de aplicativos de mensagens, que possuem ampla utilização pela população e oferecem facilidade no acesso e diversos recursos para os administradores;

**1.7.4.3.** defina o procedimento para análise da frota declarada pelas operadoras com a obrigatoriedade de vistoria da Ceturb (prevista no §1º, art. 58 do Regulamento do Sitrip), baseado em risco, para todos os veículos de idade acima de 8 anos;

**1.7.4.4.** adote ações no sentido de **(a)** instaurar procedimento, com periodicidade mínima anual, para o controle dos valores recebidos por meio da Taxa de Gerenciamento de Operação do Sistema, com base nas informações dos balanços e dos demais elementos contábeis, encaminhados pelas operadoras do sistema e **(b)** avaliar a possibilidade de requisitar informações à Sefaz/ES, por meio de processos administrativos regularmente instaurados, com o objetivo de avaliar a eventual prática de infração cometida pelas operadoras na declaração mensal dos valores arrecadados no Sitrip e repassados à Ceturb/ES.

- 1.8.** Sugere-se, finalmente, que seja dada ciência, aos citados e notificados, bem como ao Controle Interno do Estado do Espírito Santo - Secretaria de Controle e Transparência – Secont, na pessoa do Sr. Secretário, do teor da decisão final a ser proferida.

Ainda, em complementação à **Instrução Técnica Conclusiva 06584/2025-9** (evento 271), o MPC pugna o seguinte:

**6.1 EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI, a fim de que:

**6.1.1** institua mecanismos permanentes de consulta pública e participação dos usuários, por meio de conselhos consultivos e audiências periódicas, conforme previsto na LC nº 876/2017;

**6.1.2** inclua nos futuros contratos de concessão metas obrigatórias de inovação tecnológica e sustentabilidade, como bilhetagem eletrônica integrada, veículos acessíveis e redução de emissões poluentes.

**6.2 EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** à Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB/ES, a fim de que:



**6.2.1** realize inspeções extraordinárias em toda a frota com mais de 10 anos de uso, até a implementação do novo modelo de concessão, para mitigar riscos à segurança dos usuários;

**6.2.2** contrate Auditoria externa independente para verificar a conformidade contábil das concessionárias e a correta aplicação da **Tarifa de Gerenciamento de Operação do Sistema**;

**6.2.3** implemente programa de capacitação contínua para agentes de fiscalização e servidores responsáveis pela análise econômico-financeira das operadoras.

Vitória, 11 de março de 2026.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**

Procurador Especial de Contas