

PROCESSO Nº:	@REP 22/80006884
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Blumenau
RESPONSÁVEIS:	Napoleão Bernardes, Mário Hildebrandt e Winnetou Michel Krambeck
INTERESSADA:	Câmara Municipal de Blumenau
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades constatadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para a fiscalização da concessão de serviços públicos de transporte coletivo em Blumenau
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 9 - DLC/CCON/DIV9
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/LRH - 1007/2024

I. EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. TRANSPORTE COLETIVO. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS. DESONERAÇÕES. REPACTUAÇÃO. PRESERVAÇÃO DA MODICIDADE TARIFÁRIA. IRREGULARIDADES NÃO VERIFICADAS. ARQUIVAMENTO.

Não restando verificadas as irregularidades objeto de representação, o processo deve ser arquivado.

II. RELATÓRIO

Tratam os autos de expediente encaminhado a esta Corte de Contas pelo senhor Carlos Cezar Wágner, Vereador do Município de Blumenau, contendo cópia do processo e relatório final decorrente dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito realizada em 2021, na Câmara Municipal, acerca da execução do Contrato n. 042/2017, relativo à concessão do Transporte Coletivo de Blumenau, operado pela empresa BLUMOB Concessionária de Transporte Urbano de Blumenau SPE Ltda., decorrente do Processo Licitatório nº 038/2016.

Em exame, a Diretoria de Licitações e Contratações, nos moldes do Relatório n. 132/2022, registrou que a CPI apontou em suas conclusões evidências de irregularidades, a destacar: a) omissão quanto à declaração de caducidade do contrato e/ou aplicação de multa, uma vez que a contratada não executou a garagem prevista; b) frustração do caráter competitivo da licitação e vinculação ao

instrumento convocatório em função da não construção de garagem, necessária pintura dos ônibus, vigilância patrimonial dos terminais e as operações nas estações de embarque, fatores que onerariam a contratada, mas que não foram executados; c) frustração na investigação em função das dificuldades encontradas pela CPI, que gerou desconfiança dos vereadores e; d) possível ocorrência de improbidade administrativa, ante problemas nas planilhas do fluxo de caixa da concessão, que podem levar ao repasse de subsídios à concessionária de forma equivocada, notadamente a redução de número de funcionários depois da pandemia, mantendo-se o custo mensal de antes, bem como a relação quilômetros percorridos x relação de veículos, com uma diferença antes e depois da pandemia que levanta suspeitas de subsídios indevidos.

Cumpridos os requisitos de admissibilidade e de seletividade, o processo foi convertido em representação conforme Decisão Singular n. 149/2022 (fls. 9040-9046).

No Relatório DLC n. 137/2023, consta encaminhamento de diligência à Prefeitura Municipal de Blumenau, ao Serviço Autônomo Municipal de Trânsito e Transporte de Blumenau e à Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí (AGIR) acerca das possíveis irregularidades:

a) desoneração dos custos de pintura dos ônibus e a substituição pela reforma dos terminais, com as respectivas compensações financeiras, para a manutenção da adequada prestação do serviço, a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;

b) efeitos sobre o fluxo de caixa da não execução da garagem prevista no edital de licitação e no contrato de concessão do transporte público de Blumenau-SC, considerando as medidas adotadas pela gestão municipal e pela gestão regulatória da AGIR, para a manutenção da adequada prestação do serviço, a

modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a resolução, mitigação ou compensação dessa irregularidade;

c) desoneração dos encargos de manutenção dos serviços de vigilância patrimonial e a respectiva influência nos custos no fluxo de caixa e na composição da tarifa pública;

d) desabsorção dos encargos da operação das Estações de Embarque pela concessionária, com os respectivos procedimentos administrativos, memórias de cálculo e impacto financeiro no fluxo de caixa;

e) processos administrativos, memórias de cálculos e fluxos de caixas, em planilhas eletrônicas abertas para análise, elaborados na análise dos reajustamentos e revisões a partir de 2020, considerando a não execução da garagem, os demais custos não incorridos justificados e a influência da pandemia no contexto da manutenção do equilíbrio e manutenção da concessão do transporte público de Blumenau-SC.

f) concessão e a absorção a dos subsídios a concessionária durante a influência da pandemia, com os respectivos processos administrativos, memórias de cálculos e fluxos de caixas, em planilhas eletrônicas abertas para análise, elaborados na análise dos reajustamentos e revisões a partir de 2020.

Em cumprimento à diligência, o Município de Blumenau e a AGIR apresentaram extenso rol de documentos que foram objeto de exame pela Diretoria Técnica, nos termos do Relatório DLC 1219/2024 (fls. 10158-10165), que concluiu pela improcedência da representação e teceu recomendações ao Município de Blumenau.

O Ministério Público de Contas, nos moldes do Parecer MPC/DRR/1048/2024 (fls. 10261-10269), após análise dos fatos e da documentação acostada, manifestou-se em consonância com a área técnica.

III. DISCUSSÃO

Inicialmente cumpre destacar que o exame correspondente à alegada frustração da CPI para encaminhamento dos procedimentos, decorrente de ações contrárias originadas por parlamentares, objeto da representação, conforme referendado pelo corpo instrutivo, foge ao controle externo a cargo deste Tribunal de Contas, eis que ínsito ao exercício das atribuições parlamentares, razão pela qual não será objeto de manifestação.

Assim, passo ao exame dos demais itens objeto da representação:

2.1. Omissão quanto à declaração de caducidade do contrato e/ou aplicação de multa, previstos em contrato, considerando que não foi executada garagem prevista.

A AGIR - Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí e a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte de Blumenau (SMTT) foram instadas pela área técnica a apresentarem manifestação/justificativas relacionadas à não execução da garagem prevista no edital de licitação e no contrato de concessão do transporte público de Blumenau-SC (considerando as medidas adotadas pela gestão municipal e pela gestão regulatório da AGIR, para a resolução ou mitigação e compensação dessa irregularidade, incluindo a compensação da não realização dos referidos custos na tarifa); trazendo processos administrativos, memórias de cálculos e fluxos de caixas, em planilhas eletrônicas, elaboradas para fins de reajustamentos e revisões a partir de 2020, considerando a não execução da garagem.

Em relação à não execução da garagem pela concessionária, a AGIR trouxe, em breve resumo, os seguintes argumentos:

a) a aquisição de terrenos e adaptação de garagens e oficinas (previstos para o ano 1) não se encontravam bem estruturados no edital e no contrato;

b) a Concessionária Blumob não conseguiu adquirir o terreno para construção da garagem, justificando ter tido dificuldades com a oferta de terrenos com as características exigidas no edital (Anexo I.4) e com localização central para o sistema, de modo que não houvesse custos operacionais altos devido aos valores de quilometragem improdutiva, que é limitada no contrato;

c) a empresa solicitou prorrogação do prazo para a implantação das instalações completas das garagens com base na cláusula sétima, § 3º, do contrato, que prevê a possibilidade de prorrogação, por igual período, do prazo de 180 dias previsto para disponibilização da garagem, o que foi autorizado pelo Município;

d) próximo do vencimento da data prorrogada, a Concessionária solicitou mais 12 meses, com adequação do fluxo de caixa de investimentos e impacto na revisão tarifária de dezembro de 2018, além de desconsideração de penalidade contratual pelo descumprimento das datas pactuadas, sob a justificativa de ausência de má-fé e dificuldades na localização de terreno que melhor atendesse a operação do sistema de transporte público. **O Município acatou o pedido com a devida compensação do investimento postergado e recomendação de instauração de procedimento administrativo para verificação de possíveis penalidades pelo descumprimento do contrato;**

e) a não construção da garagem não gerou prejuízos técnicos aos usuários, uma vez que o sistema operou dentro da qualidade esperada, nem lucro à operadora, pois esse aspecto é considerado na Revisão da Comissão Especial Mista e na Revisão Tarifária Extraordinária. Ademais, a Concessionária foi penalizada com multa;

f) a Concessionária propôs adquirir um terreno de 11.722 m², complementada por terreno municipal de 8.142 m², conforme faculta o edital (Anexo I.4), totalizando 19.864 m² de área de garagem;

g) após reuniões do Grupo de Trabalho constituído para analisar, desenvolver e apontar soluções de melhoria para o cumprimento e execução do Contrato de Concessão nº 042/2017, as partes resolveram, em comum acordo, rever obrigações da Concessionária referentes à garagem – dentre as quais, a redução de sua área em virtude da queda de demanda, com redução proporcional dos investimentos e reflexo no fluxo de caixa – visando diminuir os custos do sistema em prol da modicidade tarifária e recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que já estava debilitado devido a Pandemia COVID;

h) o Poder Concedente e a Concessionária acordaram na transferência dos investimentos em questão para o Ano 6 da Concessão, com valor atualizado de R\$ 28.031.503,00, que deveria ser executado até 06/2023;

i) a revisão tarifária foi finalizada em 02/2022, objetivando manter o equilíbrio econômico-financeiro e preservar os valores absolutos que levaram a Concessionária a vencer a licitação, com atualização dos investimentos na planilha do Fluxo de Caixa Descontado e verificação de sua execução;

j) após a Consulta Pública nº 011/2022 da AGIR, com manifestação favorável da sociedade, a agência homologou a redução dos investimentos na garagem, conforme decisão/AGIR nº 213/2022, de 29/09/2022, o que foi pactuado por meio do 19º termo aditivo ao contrato, no dia 19/12/2022;

k) A Blumob enviou cronograma estimado para fases do projeto e construção/obras da infraestrutura de garagem: obtenção do alvará de construção até dezembro/2023; após isso, 120 dias para desenvolver o projeto básico e executivo (arquitetura e complementares); início das obras em março/2024; e conclusão das obras em setembro/2024;

l) em março/2023 a Concessionária entregou novo cronograma em função do não cumprimento dos prazos acordados, sob a justificativa de que o prazo final para aprovar o licenciamento ambiental e construir a infraestrutura era inexecutável,

uma vez que o licenciamento ambiental é procedimento administrativo que exige tempo e que a Concessionária havia informado que o cronograma entregue anteriormente era otimista;

m) a AGIR vem acompanhando a execução do cronograma, e na Revisão Tarifária Ordinária de 2023 todos esses fatos serão considerados

O Município de Blumenau trouxe, em resumo, os seguintes argumentos:

a) inicialmente, a área mínima estabelecida no edital para garagem era de 25.376,00 m². Quando assumiu o contrato em 2017, a Concessionária buscou imóveis que atendessem aos requisitos exigidos, todavia, a empresa solicitou prorrogação do prazo de 180 dias para disponibilizar a garagem, por igual período, conforme dispunha o contrato, o que foi deferido pelo Poder Concedente;

b) em abril de 2018, a Concessionária requereu mais 12 meses de prazo, com realocação dos investimentos previstos no fluxo de caixa, e desconsideração da penalidade por descumprimento das datas aprazadas. O Município, em resposta, se manifestou pela concessão de mais 180 dias de prazo e pela instauração de procedimento para a apuração de responsabilidade da Concessionária, diante do descumprimento contratual, com designação de comissão específica para tanto;

c) a comissão instituída pelo ente municipal recomendou aplicação de multa de R\$ 39.538,68, equivalente à 0,002% do valor do contrato atualizado (à época), o que foi acolhido pelo Município, que entendeu não ser o caso de declarar caducidade do contrato pelo descumprimento em questão. Após ser notificada, a Concessionária efetuou o pagamento da multa;

d) paralelamente ao trâmite do processo administrativo de penalidade, a Concessionária vinha adotando as medidas necessárias para cumprir a obrigação prevista para a implantação e instalação da garagem, informando ao Poder Concedente sobre as dificuldades que vinha encontrando para cumprir tal obrigação,

como a de encontrar terreno em Blumenau com extensão (mínima de 25 mil m²) e características previstas no edital, considerando que o município localiza-se em terreno acidentado, com relevo de serra, além da suscetibilidade a enchentes e alagamentos;

e) em novembro/2019, a Concessionária informou que adquiriu imóvel para implantação das garagens e vinha adotando as medidas necessárias para o cumprimento da implantação das garagens, contudo, entraves administrativos (licenças ambientais) vinham contribuindo para a demora na autorização para início da construção da nova garagem;

f) em março/2020, em virtude da pandemia do Covid-19, o sistema de transporte coletivo foi paralisado, o que afetou gravemente o cumprimento da obrigação de construção da garagem;

g) diante dessa crise, Concedente, Concessionária e AGIR passaram a discutir o redimensionamento da garagem, uma vez que a demanda foi drasticamente reduzida, situação que perdura até os dias atuais, porquanto a demanda ainda não atingiu os números anteriores à pandemia;

h) as partes decidiram que a Concessionária realizaria investimentos numa área adquirida de 11.722 m², que seria complementada pelo terreno municipal que já opera como garagem, com área de 8.142 m², conforme fora facultado no edital, totalizando 19.864 m² de área de garagem, conforme 19º Termo Aditivo Contratual;

i) considerando esse redimensionamento, as partes acordaram a redução proporcional no total dos investimentos em áreas e benfeitorias, com reflexo no fluxo de caixa da concessão e redução do custo do sistema em prol da modicidade tarifária;

j) diante de pendências administrativas para início das obras, as partes acordaram que o investimento seria deslocado para o ano 06 do contrato (entre o

segundo semestre/2023 e o primeiro semestre/2024), com a condição de que a Concessionária realize/finalize toda a construção no referido período;

k) a AGIR efetuou consulta pública acerca do redimensionamento do investimento na garagem, com manifestação favorável da sociedade e, após isso, consignou em decisão que não se opõe ao redimensionamento, homologando o acordo;

l) firmou-se, portanto, em dezembro/2022, o 19º Termo Aditivo Contratual, com redução dos investimentos na garagem para uma área total para 11.722 m², até o final do ano 06 do contrato (com conclusão até o final desse ano), refletindo a redução no fluxo de caixa, apresentação de cronograma de execução da construção e realização de melhorias necessárias e manutenção do imóvel pertencente ao município;

m) em março/2023, a Concessionária apresentou atualização do cronograma em que detalhou os trâmites que estão ocorrendo para liberação das respectivas licenças e, em maio/2023, informou novos detalhes acerca dos trâmites administrativos que estão sendo providenciados para cumprimento do 19º Termo Aditivo Contratual;

n) nesse contexto, o Poder Concedente instaurou novo processo administrativo de penalidade para apurar responsabilidades relacionadas ao não cumprimento do investimento da garagem, o qual encontra-se em trâmite, não existindo, por ora, decisão final acerca do assunto;

o) quanto aos efeitos sobre o fluxo de caixa da não execução da garagem, tal justificativa cabe à AGIR, a qual detém competência/atribuição e expertise para esclarecer adequadamente o referido questionamento;

p) a CPI aberta na Câmara de Vereadores de Blumenau/SC concluiu que a não construção da garagem não impactou os usuários/sistema, uma vez que os

investimentos realizados no início do contrato não foram objeto de remuneração à Concessionária, nem tampouco de onerosidade na tarifa;

q) no que tange ao detalhamento sobre processos administrativos, memórias de cálculos e fluxos de caixas, tal justificativa caberá à AGIR, a qual detém competência/atribuição e expertise para esclarecer adequadamente o questionamento.

Em análise às manifestações e documentos apresentados, a instrução técnica destacou que:

I – A irregularidade sob exame já foi objeto de Auditoria Ordinária realizada no Município de Blumenau e na Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR, com objetivo de efetuar o acompanhamento da execução do Contrato de Concessão n° 42/2017 dos serviços de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de Blumenau, processo @RLA 18/00186557;

II – Na instrução do processo @RLA 18/00186557, constam as seguintes conclusões relacionadas às questões objeto de exame:

[1] Defere-se, diante dos relatórios apresentados, que a AGIR mantém acompanhamento efetivo da renovação da frota, da aquisição do terreno para a instalação das garagens, da implantação do sistema de bilhetagem eletrônica, bem como dos demais sistemas, mostrando-se vigilante quanto aos investimentos futuros, com vista ao cumprimento dos prazos e possíveis efeitos e reflexos destes no fluxo de caixa descontado.

Respondendo à questão de auditoria, diante do que foi demonstrado pela documentação, os desembolsos (investimentos e despesas) previstos estão sendo executados de acordo com o fluxo de caixa do Contrato n° 42/2017, e os que, porventura foram prorrogados, estão sendo controlados e fiscalizados pela AGIR.

[2] Respondendo à questão de auditoria, com base na documentação apresentada, entende-se que o SETERB está atuando no acompanhamento e fiscalização do serviço público prestado pela BluMob Concessionária de Transporte Urbano de Blumenau SPE Ltda. de forma efetiva;

[3] Pelo exposto, conclui-se que esses pontos em desconformidade com o edital precisam ser revistos ou terem os motivos pelos quais foram alterados justificados por parte do Poder Concedente.

[4] Respondendo à questão de auditoria, diante dos relatórios apresentados e assinados pelos fiscais que fazem parte da comissão fiscalizadora,

entende-se que o SETERB tem atuado na coleta de dados, cálculo dos indicadores e elaboração dos relatórios, bem como na cobrança de atingimento das metas. Logo, a qualidade do serviço está sendo controlada conforme os critérios do Contrato nº 042/2017.

[...]

[5] Respondendo à questão de auditoria, entende-se que a AGIR está atuando no controle, regulação e fiscalização do serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros de Blumenau de forma efetiva, primando pela execução contratual.

Assim, no item 2.1 daquele relatório de auditoria, a não construção da garagem foi abordada. Veja-se:

Constatou-se em auditoria que os investimentos previstos em contrato para o primeiro ano da concessão estão dentro do previsto com exceção da compra do terreno para a implantação da garagem, cujo prazo foi prorrogado.

Nesse sentido, cabe mencionar que a empresa BluMob oficializou o pedido de prorrogação do prazo para a implantação das instalações completas das garagens (fl. 260 a 261) com fulcro na cláusula sétima, parágrafo terceiro do contrato de concessão, *in verbis*:

[...]

§3º. No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da assinatura do presente instrumento, a CONCESSIONÁRIA contará com a infraestrutura de garagem(ns) totalmente disponível, atendendo todas as exigências estabelecidas no Anexo I.4 do Edital (fls. 244-250, da concorrência 03-039/16). Referido prazo poderá ser prorrogado por mais 180 (cento e oitenta) dias, mediante justificativa a ser apresentada pela CONCESSIONÁRIA ao PODER CONCEDENTE.

Em resposta à solicitação, o SETERB, por meio do Ofício GAB. PRES. Nº 945/2017 (fl. 257), encaminhou à BluMob cópia do Memorando da área Jurídica SETERB nº 569/2017 (fl. 258 a 259), no qual é autorizada a prorrogação por 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir de 18 de outubro de 2017, para a conclusão das garagens dos veículos.

Destaca-se a seguinte recomendação constante do parecer jurídico:

Recomenda-se, no entanto, a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir de 18 de outubro de 2017, para apresentação pela concessionária dos projetos executivos das instalações das garagens, devidamente aprovados pelos órgãos competentes, isso com o objetivo de assegurar o cumprimento do prazo contratual para conclusão das obras.

O prazo final para a execução desse investimento foi postergado para 18 de abril de 2018, processo que foi acompanhado de perto pela AGIR por ter reflexo direto na tarifa. Conforme trecho abaixo pinçado do relatório de acompanhamento de investimentos (fl. 243 a 256):

Estes prazos, para execução dos investimentos previstos, de aquisição de garagem e de adaptação da mesma, vêm sendo acompanhado de perto por esta Agência de Regulação, visto o montante do valor a ser investido e o impacto que o não investimento destes recursos podem causar diretamente na tarifa. Sendo que na presente data ainda não se pode fazer nenhuma intervenção sobre a situação, e assim aguardar o vencimento do prazo estabelecido. (Grifou-se)

No item 2.5 do referido relatório de auditoria, consta ainda o seguinte registro:

A AGIR elaborou relatórios periódicos de fiscalização dos serviços de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros relativos à área operacional e,

sobretudo, no que diz respeito às tarifas e aos investimentos ao longo do primeiro ano da concessão.

De acordo com o relatório de acompanhamento dos investimentos do Contrato nº 042/2017 (fl. 138 a 178) elaborado pela AGIR, os investimentos previstos estão sendo executados de acordo com o fluxo de caixa do contrato, e os que porventura foram prorrogados estão sendo controlados e fiscalizados. Os investimentos e fluxo de caixa são objeto da análise do subitem 2.1 desse relatório.

Como bem consolidado pela instrução técnica, o contrato de concessão n. 42/2017¹ dispunha que a concessionária, no prazo máximo de 180 dias, garantiria a infraestrutura das garagens, atendendo ao edital e que esse prazo foi prorrogado por mais 180 dias, mediante justificativas da concessionária.

Posteriormente há registros de nova solicitação de prorrogação para entrega da garagem, por 12 meses, com consideração do impacto financeiro dessa alteração na revisão tarifária e não aplicação de penalidade por descumprimento contratual, de acordo com as informações apresentadas pelo Município e pela AGIR.

Acrescentou o corpo instrutivo que “o Poder Concedente e a AGIR anuíram com a prorrogação, mas pelo prazo adicional de 180 dias, contados a partir de apresentação de cronograma detalhado das obras da garagem, no prazo máximo de 30 dias, sob pena de aplicação de penalidade em caso de não apresentação do solicitado. Contudo, a Concessionária não cumpriu o acordado, o que ensejou a abertura de processo administrativo de penalidade que culminou na aplicação de multa à Contratada de 0,002% do valor do contrato atualizado, correspondente à R\$ 39.538,68, cujo comprovante do pagamento consta no mencionado processo.

Em relação à possibilidade de declaração de caducidade do contrato, destacou o Município que “não seria o caso de evocar a Cláusula Sétima, §8º, para declarar a caducidade do contrato”, uma vez que “a Concessionária vinha adotando as medidas necessárias para cumprir a obrigação prevista para a implantação e

¹ Cláusula sétima, parágrafo terceiro.

instalação da garagem, informando ao Poder Concedente sobre as dificuldades que vinha encontrando para cumprir tal obrigação.”²

Cumpre referendar que o Município e a AGIR adotaram medidas administrativas visando resolver as questões contratuais pendentes relacionadas ao descumprimento contratual, inclusive com aplicação de penalidade à concessionária.

Acrescenta-se, como apurado pela instrução técnica, que as justificativas apresentadas pela concessionária em relação às dificuldades para cumprimento do contrato eram razoáveis, considerando as especificidades da descrição do terreno³ e às exigências do Município para viabilizar a construção. Ademais, conforme bem destacado pela área técnica, as condições do contrato foram duramente afetadas pela Covid, tanto em função da paralização do sistema de transporte coletivo do município em 2020, quanto pela redução de usuários, apontado como inferior ao período anterior à pandemia (avaliação da AGIR).

Em razão dos fatos, foi formalizado Termo Aditivo (19º) com redimensionamento da estrutura da garagem e repactuação de investimentos e redução proporcional do custo do sistema em prol da modicidade tarifária. Registra-se que as alterações foram objeto de consulta pública, nos termos da Decisão n. 213/2022 da agência reguladora (fls. 9550).

Ao final, restou registrado simulação proposta pela Concessionária Blumob que considera o valor de R\$ 12.948.663 no ano 06, **correspondente aos investimentos reduzidos**, mas ainda sem certificação pela AGIR. A situação foi considerada na nova tarifa e os investimentos foram deslocados para o ano 06, sem a redução da área de garagem (vide tabela abaixo).

² Fls. 9144

³ com mais de 25 mil m² no perímetro urbano, conforme exige o Anexo I.4 do edital, em condições de regularidade documental e em área não alagável no município de Blumenau (que sofre, frequentemente, com problemas de enchente e que passe pelo exame de o atenda as condições prévias do município: “consulta de viabilidade para construir”; “avaliação preliminar ambiental” do imóvel, elaborado por profissionais especializados em engenharia ambiental; e “requerimento de averbação da área de certidões diversas para atualização de recursos hídricos”.

E, conforme sítio eletrônico da AGIR, constam documentos relacionados à 2ª Revisão Tarifária Periódica (RTP) do contrato⁴, concluída em dezembro/2023. No Parecer Administrativo e Jurídico nº 124/2023, restou registrado, em reunião realizada em novembro/2023, o Poder Concedente e a Concessionária acordaram que “a construção da garagem se dará no período de junho/2024 a julho/2025”, tendo sido o investimento alocado para o ano 8 do FCD (vide tabela abaixo).

Nesse sentido a área técnica repisa quadro demonstrativo. Veja-se:

Figura 1 – Tabela 19 do Parecer Administrativo e Jurídico nº 124/2023.

Resultado da Revisão Tarifária Periódica (em milhares de reais)								
Anos Regulatórios	ANO 01	ANO 02	ANO 03	ANO 04	ANO 05	ANO 06	ANO 07	ANO 08
Investimentos	103.070	29.372	2.133	0	1.292	0	6.657	13.096
Frota	97.702	29.372	2.133	0	0	0	5.833	0
Terrenos op. (garagens e oficinas)	0	0	0	0	0	0	0	7.749
Adaptação garagens e oficinas	0	0	0	0	0	0	0	5.347
Melhoria terminais	0	0	0	0	0	0	0	0
Bilhetagem Eletrônica	3.187	0	0	0	638	0	0	0
Sistemas diversos e vídeo monitoramento	2.181	0	0	0	654	0	0	0
Câmeras ônibus	0	0	0	0	0	0	824	0

Fonte: Sítio eletrônico da AGIR (2023).

Dadas as informações, a documentação acostada e o exame da instrução técnica, cumpre concluir que as alegadas irregularidades não restaram confirmadas, eis que:

- as prorrogações para a realização do investimento e a redução da área da garagem foram justificadas, pactuadas por meio de aditivo, além de acompanhadas e homologadas pela AGIR;
- a Contratada foi penalizada pelo Município com multa pelo descumprimento de suas obrigações, em consonância com o que prevê o contrato nº 42/2017, sendo razoável a não declaração de

⁴ Disponível em <https://www.agir.sc.gov.br/transporte-publico/processos/procedimentos-administrativos/DocumentoSearch/Bid/628>. Acesso em 01/03/2024.

caducidade, medida que deve ser tomada apenas em casos extremos, especialmente em contrato que envolve a prestação de serviço público essencial;

- c) que a execução das garagens vem sendo monitorada pelo Poder Concedente, inclusive com abertura de procedimento de investigação;
- d) a postergação da execução da garagem foi considerada para fins de modicidade da tarifa quando da segunda revisão tarifária;

Contudo, seguindo o exame apresentado pela área técnica, cumpre tecer recomendação ao Município, a fim de que a redução de investimento pela concessionária e a sua postergação seja considerada no fluxo de caixa e descontar da revisão tarifária extraordinária e, quando da aquisição do imóvel concernente à garagem, seja lançado no fluxo de caixa o valor efetivamente dispendido pela Concessionária na compra, em atenção ao princípio da modicidade tarifária.

Adicionalmente, pondera a instrução técnica da possibilidade de avaliação acerca de locação de imóvel durante o período de concessão, se esse encaminhamento não seria mais adequado do que a aquisição de imóvel. A sugestão deve ser avaliada oportunamente pelo gestor, com o adequado respaldo técnico, a fim de preservar as condições do contrato e a modicidade tarifária.

2.2. Frustração do caráter competitivo da licitação e vinculação ao instrumento convocatório em função da não construção de garagem, necessária pintura dos ônibus, vigilância patrimonial dos terminais e as operações nas estações de embarque.

O exame quanto à não execução de garagem foi superado no item anterior.

A AGIR e o Município de Blumenau referendaram que restou acordado entre a SETERB (concedente) e a concessionária que a pintura dos ônibus antigos, prevista contratualmente, não representaria ganho aos usuários, os quais identificam facilmente o modelo, se novo ou antigo, e que esse acordo poderia se manter desde

que houvesse a compensação com ganhos efetivos aos usuários; que a pintura dos ônibus foi tema da Comissão Mista Especial, com resolução de que o valor seria utilizado para padronização visual dos terminais, com registro no fluxo de caixa, conforme formalizado no 2º termo aditivo; que houve reajustamento de valor tarifário, conforme Processo Administrativo nº 169/2021 – Revisão Tarifária Extraordinária – RTE.

Quanto à desoneração dos encargos com manutenção dos serviços de vigilância patrimonial, destacou a AGIR que após a pandemia houve um desequilíbrio econômico-financeiro da Concessionária em razão do cancelamento dos serviços e da redução de usuários e que, visando à manutenção dos serviços de transporte coletivo, foi firmado o 12º Termo Aditivo ao contrato, definindo que o Poder Concedente assumiria, a partir de maio de 2021, o serviço de vigilância patrimonial em todos os terminais urbanos municipais. A ação resultou na menor tarifa calculada na RTE.

Quanto à desabsorção dos encargos da operação das Estações de Embarque, esclareceu a AGIR que, diferentemente do noticiado, as estações de embarque não estavam contempladas no Contrato nº 001/2017, decorrente do Processo de Dispensa de Licitação nº 08-001/2017, tendo por objeto a prestação dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros, em virtude da decretação da caducidade do contrato de concessão firmado com “Consórcio Ciga”. Que as estações de embarque não compuseram a composição de custos e que a descrição do Edital deve ser objeto de recomendação e saneamento.

Em complementação, o Município referendou que as alterações contratuais relacionadas à não execução da pintura dos ônibus e à alteração de requalificação dos terminais, foi um processo de modificação contratual devidamente formalizado, inclusive com a manifestação favorável do Tribunal de Contas através da Auditoria @ RLA 1800186557, quando restou evidenciado que a AGIR adotou as medidas necessárias, compensatórias, com reflexos na modicidade tarifária.

A área técnica quanto à não execução da pintura nos ônibus observou que a substituição da pintura dos ônibus pela padronização visual nos terminais foi analisada pela equipe de Auditoria realizada pelo TCE/SC no contrato nº 42/2017 (processo @RLA 18/00186557); que a alteração ao encargo de pintar os veículos para a padronização visual dos terminais foi pactuado por meio do 2º Termo Aditivo ao contrato, em março/2018, conforme cláusula primeira (fls. 4967 a 4971); que a Comissão Mista Especial de Transporte- CMET, atuou em exame às ações necessárias ao cumprimento do contrato, resultando na redução de custos operacionais e da tarifa.

Ao final, confirmou que as irregularidades noticiadas não restaram verificadas, pois a alteração proposta foi debatida entre as partes, aprovada pelo Concedente e pela AGIR e refletida no FCD, o que, inclusive, contribuiu para a redução da tarifa na época.

Quanto à desoneração dos encargos de manutenção dos serviços de vigilância patrimonial, conforme esclarecimentos prestados, restou verificado que essa desobrigação foi avençada no 12º Termo Aditivo do Contrato (fls. 5493 a 5497), firmado em junho de 2021, que teve como objetivo recompor o equilíbrio financeiro do contrato abalado pelas consequências da pandemia.

Pontuou a área técnica, que os valores previstos para “Operação dos Terminais e Estações de Pré-Embarque” passaram de R\$ 1.592.322,00 para R\$ 305.960,00, o que também “refletiu em uma menor tarifa de equilíbrio calculada na RTE”, conforme inclusive foi destacado pela própria AGIR.

No que pertine à **desabsorção dos encargos da operação das Estações de Embarque** restou evidenciado que as mesmas, na prática, sempre funcionaram como ponto de ônibus, destacadas em imagens colhidas pelo corpo instrutivo deste Tribunal de Contas (Relatório 261/2024, fls. 10216- 10218).

Por outro lado, a AGIR ponderou que as disposições do anexo do contrato quanto às estações de embarque foram redigidas de forma incoerente, sem especificação de custos, o que deveria ser objeto de adequação. Veja-se “esta incoerência será evidenciada na próxima RTO, recomendando as partes sanar este tema mediante Termo Aditivo”.

A área técnica destacou ainda que:

Embora o edital estabeleça obrigações da Concessionária quanto às Estações de Embarque, verifica-se que são disposições genéricas, sem detalhes quanto ao seu funcionamento e forma de integração ao sistema. Não é possível concluir que as estações deveriam voltar a funcionar como anteriormente, razão pela qual é razoável a justificativa apresentada pela agência quanto à inadequação das disposições previstas.

No que tange ao impacto no fluxo de caixa, a AGIR argumentou que o item referente aos terminais e estações de embarque no FCD da RTE “considerou os custos de operação através das notas fiscais, ou seja, o valor utilizado para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Tabela 12 supracitada) é o valor real executado, não acarretando prejuízo ao usuário e nem lucro à empresa.”

Nesse sentido, cita os documentos produzidos pela AGIR para a Revisão Tarifária Extraordinária do contrato (Procedimento Administrativo nº 169/2021), consta a Nota Técnica nº 62, que apresenta o detalhamento dos custos fixos da concessão considerado na RTE, entre os quais se incluem o item “Operação dos Terminais e Estações de Pré-Embarque”, concluindo que as irregularidades noticiadas relativas às alterações pactuadas entre o Poder concedente a concessionária foram regularmente analisada e homologadas pela AGIR, não havendo indicação de frustração do caráter competitivo da licitação e não vinculação ao instrumento alegado pela representação.

Diante do exposto entendo que a suposta irregularidade não restou materializada.

2.3 - Improbidade Administrativa. Problemas nas planilhas do fluxo de caixa da concessão, que podem levar ao repasse de subsídios à concessionária de forma equivocada, notadamente a redução de número de funcionários depois da pandemia, mantendo-se o custo mensal de antes; e a

relação de quilômetros percorridos x relação de veículos, com uma diferença antes e depois da pandemia que levanta suspeitas de subsídios indevidos.

Em manifestação, a AGIR destacou que a pandemia trouxe queda abrupta na demanda de usuários e comprometimento das receitas da Concessionária, a qual ajuizou ação na justiça para que o Concedente subsidiasse a manutenção mínima de operação, com manifestação favorável do Judiciário; que o equilíbrio contratual foi mantido com o subsídio da tarifa, e que a AGIR vem acompanhando o cálculo de subsídios mês a mês, os quais vão compor o Fluxo de Caixa Descontando da próxima RTO, em favor da modicidade tarifária.

O município, por sua vez, também considerou que a pandemia afetou os serviços de transporte público, pontuando que o Decreto Estadual n. 515/2020 suspendeu por 130 dias o funcionamento dos serviços, os quais ficaram restritos a linhas específicas; que em decorrência da paralização, a concessionária solicitou o pagamento emergencial do período da pandemia, recebendo como resposta do município a viabilidade de antecipação da Revisão Tarifária Ordinária (RTO); que em maio de 2020 foi apresentado novo pedido de adequação das condições financeiras do contrato e a AGIR instaurou processo administrativo para apurar os impactos financeiros decorrentes da paralisação do serviço; que a comissão especial designada pelo Município recomendou/sugeriu diversas medidas ao Prefeito Municipal, entre as quais a realização de um aporte financeiro, em benefício do sistema, cuja natureza jurídica seria de subsídio orçamentário; a concessionária garantiu a adoção de medidas administrativas voltadas a continuidade dos serviços através de decisão judicial, situação que levou o município a realizar aportes financeiros como subsídios orçamentários e foram adotadas diversas medidas voltadas ao equilíbrio financeiro; que os reflexos da COVID ainda tem incidência sobre o transporte públicos, com redução de passageiros; que o Município vem adotando as medias necessárias para manter hígido o Contrato; que a execução do contrato vem sendo acompanhada , com os registros necessários, em benefício da coletividade.

A área técnica apresentou minucioso exame acerca da irregularidade apontada. Destaco os excertos:

Entretanto, a Concessionária ingressou com ação com pedido de tutela de urgência em face ao Município, para que este custeasse as despesas operacionais do contrato, visando seu reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do Despacho/Decisão proferida pela 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Blumenau, em agosto/2020, no âmbito do Procedimento Comum Cível nº 5022664-72.2020.8.24.0008/SC, a qual obteve tutela de urgência, deferindo parcialmente o pedido e determinando eu o Município adotasse medidas necessárias para a continuidade da prestação do serviço de transporte.

(...)

Em razão disso, com base no relatório final da Comissão Especial designada pelo Município para fiscalizar os trabalhos realizados pela AGIR quanto à apuração dos impactos da paralisação do serviço, o Município passou a conceder para a Concessionária subsídios orçamentários extraordinários à tarifa, “como medida de mitigação dos efeitos da queda de demanda”, conforme avençado por meio do 5º Termo Aditivo ao contrato, de setembro/2020, bem como em posteriores firmados ao longo do contrato.

Posteriormente, no âmbito do mesmo Procedimento Administrativo nº 128/2020, acerca das medidas de contingências para preservação do equilíbrio econômico-financeiro, a AGIR emitiu a Decisão nº 198/2022, de fevereiro/2022, tratando dos aportes financeiros relacionados ao Contrato.

(...)

Assim, a agência concluiu que, “adotadas as medidas administrativas legais, o aporte para a Concessionária Blumob Concessionária de Transporte Urbano de Blumenau SPE LTDA. é medida apropriada e legal, cabendo a administração pública a adoção da medida, nos termos apontados pela AGIR.”

Por fim, no que se refere aos reflexos dos aportes realizados no Fluxo de Caixa, a AGIR argumentou que “os valores transferidos à Concessionária a título de subsídio ao equilíbrio econômico-financeiro foram, portanto, aplicados no Fluxo de Caixa Descontado da Revisão Tarifária Extraordinária”.

De fato, no âmbito da Revisão Tarifária Extraordinária do contrato (Procedimento Administrativo nº 169/2021), a Nota Técnica Geral do Parecer Conjunto nº 106/2022 apresenta a Tabela 1, referente ao Fluxo de Caixa Descontado nos 10 anos iniciais da Concessão, em que se verifica que, nos anos 04 (julho/2020 a junho/2021) e 05 (julho/2021 a junho/2022) foram considerados os aportes no item “Receitas não-tarifárias (Aportes e Subsídios)”, no valor total de R\$ 40.217.495,00.

(...)

Na tabela acima, foi calculado o valor de R\$ 6,49 para a tarifa de equilíbrio da RTE, que, segundo explica a AGIR no Parecer Conjunto nº 106/2022, poderia ser de R\$ 6,91, caso não houvesse sido realizados os aportes.

Diante de todo o exposto, em anuência às conclusões da área técnica, referendadas no parecer ministerial, conclui-se que não procedem as supostas irregularidades apontadas pelo Representante, visto que a concessão de subsídio foi adequadamente justificada pelo Município, homologada pela AGIR e considerada no

Fluxo de Caixa Descontado da Revisão Tarifária Extraordinária, inclusive com minimização dos impactos sobre o valor da tarifa de equilíbrio do contrato.

Destaco, por oportuno, que as conclusões da própria CPI não confirmaram as irregularidades noticiadas a este Tribunal de Contas, corroborando com o posicionamento ora apresentado.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1 Considerar improcedentes, nos termos do art. 27, parágrafo único da Instrução Normativa nº TC-0021/2015, o mérito da Representação interposta pelo Sr. Carlos Cezar Wágner, vereador do Município de Blumenau, informando supostas irregularidades no Contrato de nº 42/2017, que tem como objeto a concessão de serviços públicos de transporte coletivo em Blumenau.

4.2 Recomendar ao Município de Blumenau que, em prestígio à modicidade tarifária, conforme art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, avalie a necessidade de aquisição de imóvel concernente à garagem, estudando outras possibilidades, como a locação; e, caso mantida a exigência, seja lançado no fluxo de caixa o valor efetivamente dispendido pela Concessionária na compra;

4.3 Determinar o arquivamento do processo, com fundamento no art. 14 c/c art. 28 da IN nº TC – 0021/2015.

4.4 Dar ciência deste Relatório e da Decisão ao Representante, ao Responsável e ao órgão de controle interno do município de Blumenau, nos termos do art. 14 da IN nº TC – 0021/2015.

Florianópolis, data da assinatura digital.

Luiz Roberto Herbst
Conselheiro Relator

