



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

| | |
|--|--|
| PROCESSO Nº | 00848/2019 |
| SUBCATEGORIA | Edital de Licitação |
| ASSUNTO | Análise da legalidade do edital da Concorrência Pública nº 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH - concessão para prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros na sede do município de Porto Velho |
| JURISDICIONADO | Poder Executivo do Município de Porto Velho |
| RESPONSÁVEIS | <p>Nilton Gonçalves Kisner – secretário municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes (CPF: 612.660.430-04)</p> <p>Patrícia Damico do Nascimento Cruz – superintendente municipal de Licitações (CPF: 747.265.369-15)</p> <p>Iraneiva Silva Costa – presidente da CPL geral (CPF:588.667.102-10)</p> <p>André Lopes Shockness – membro de CPL geral (CPF:973.496.072-53)</p> <p>Carla Lauriane de Araújo – membro de CPL geral (CPF: 861.329.38-49)</p> <p>Ludson Nascimento da Costa Nobre – membro de CPL geral (CPF:846.029.532-04)</p> <p>Vânia Rodrigues de Souza – membro de CPL geral (CPF: 629.317.412-72)</p> |
| DATA DE ABERTURA | 06 de maio de 2019, às 9h |
| VALOR DOS RECURSOS FISCALIZADOS | R\$ 895.617.324,00 ¹ |
| RELATOR | Conselheiro Francisco Carvalho da Silva |

RELATÓRIO TÉCNICO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de análise prévia do edital da Concorrência Pública nº 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH, deflagrada pelo Poder Executivo do Município de Porto Velho, tendo por objeto a outorga de concessão para prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros na sede do município de Porto Velho, incluindo a gestão dos sistemas

¹ Valor previsto da contratação - Processo Administrativo nº 14.00512/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

organizacionais, a prestação dos serviços envolvidos e o atendimento aos usuários, com critério de julgamento melhor proposta técnica c/c o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado, pelo período de 15 (quinze) anos, prorrogável por mais 5 (cinco).

A deflagração do certame em análise buscou atender determinação constante do **item II do Acórdão n. AC2-TC 01025/17**, de 18.10.2017, reiterada na **Decisão Monocrática n.0349/2018-GCWCSC**, datada de 17.12.2018².

A documentação pertinente foi encaminhada a esta Corte de Contas em atenção à solicitação contida nos expedientes formulados pela Unidade Técnica³, sucedendo-se, oportunamente, a confecção dos presentes autos.

A presente análise visa aferir a adequabilidade do edital aos preceitos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 8.987/1995, da Lei Federal nº 8.666/93, da Lei Federal n. 12.587/2012, da Lei Complementar Municipal n. 716/2018, do Decreto municipal n. 6.633/1998 e suas alterações posteriores e da Instrução Normativa nº 25/TCE-RO-2009, bem como demais instrumentos normativos e princípios aplicáveis ao caso em apreciação.

2. ANÁLISE TÉCNICA

Inicialmente, convém destacar que a sessão pública de abertura do certame está prevista para ocorrer no dia **06/05/2019**, razão pela qual a presente análise, dada a celeridade que o caso requer, limitar-se-á à verificação dos requisitos formais delimitados no subitem 2.1 deste relatório, bem como se houve atendimento às determinações contidas no **item II do Acórdão n. AC2-TC 1025/17** e na **Decisão Monocrática n. 0349/2018-GCWSC** de 17.12.2018 (Processo nº 3706/16/TCE-RO), nos moldes do subitem 2.2 analisado na sequência, e, ainda, a outros aspectos considerados importantes, capitulados nos subitens 2.3 e 2.4.

2.1. Análise formal do edital

| ITEM | REQUISITO | STATUS | DOC. ID. | FUND. LEGAL |
|------|--|--------|-------------------------------------|---|
| 01 | Composição da Comissão de Licitação por, pelo menos, 03 membros, dos quais, ao menos, dois deles servidores qualificados integrantes do quadro permanente ⁴ do órgão da Administração responsável pela licitação. | ✓ | Fls. 03 – ID 735762 ⁵ | Art. 51, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/1993. |
| 02 | Na hipótese de Comissão Permanente, a investidura dos membros não excedeu a um ano. | ✓ | | Art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/1993. |
| 03 | Existência, como condição para dar início à licitação, de: | | | |
| | a) abertura de processo administrativo; | ✓ | | |

² Ambas as decisões exaradas no Processo nº 3706/16/TCE-RO.

³ A saber, os ofícios n. 25/2019/SGCE e 55/2019/SGCE (IDs n. 728662 e 735711).

⁴ Iraneiva Silva e André Lopes: estatutários; Carla Lauriane: comissionada. Vínculo obtido no portal da transparência da Prefeitura (<https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/Servidores/Listar/>). Consulta realizada em 09/04/19, às 08h30.

⁵ Também disponível em <http://www.diariomunicipal.com.br/arom/>, na publicação do dia 20/02/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

| | | | | |
|----|--|---|--|---|
| | b) autuação do processo; | ✓ | Fls. 1/3 ID735714 | Art. 38, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/1993. |
| | c) protocolo do processo; | ✓ | | |
| | d) numeração do processo; | ✓ | | |
| | e) autorização da licitação; | ✓ | | |
| | f) indicação sucinta do objeto; e | ✓ | Fls. 15/16 – ID 735762 | |
| | g) indicação de recurso orçamentário para a despesa. | η | | |
| | Presença, no processo, dos seguintes elementos: | | | |
| | a) edital e anexos; | ✓ | Edital: Fls. 13/54 – ID 735762 Anexos: Fls. 55/155 – ID 735762 Fls. 1/160 – ID 735763 | Art. 38, inc. I, da Lei nº 8.666/1993. |
| | b) comprovante de publicação do resumo do edital; | ✓ | Fls. 5/10 – ID 735762 | Art. 38, inc. II, da Lei nº 8.666/1993. |
| | c) ato designando a comissão de licitação; | ✓ | | Art. 38, inc. III, da Lei nº 8.666/1993. |
| | d) atas, relatórios e deliberações da comissão julgadora, quando for o caso; | η | | Art. 38, inc. V, da Lei nº 8.666/1993. |
| 04 | e) pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação; | ✓ | Contábil: Fls. 147/148 ID 735761 Jurídico: Fls. 150/156 ID 735761 | Art. 38, inc. VI, da Lei nº 8.666/1993. |
| | f) recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões, quando for o caso; | η | | Art. 38, inc. VIII, da Lei nº 8.666/1993. |
| | g) despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente; | η | | Art. 38, inc. IX, da Lei nº 8.666/1993. |
| | h) termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso; e | ✓ | Fls. 100/121 ID 735763 | Art. 38, inc. X, da Lei nº 8.666/1993. |
| | i) exame prévio, pela assessoria jurídica da administração, da minuta do edital e contatos, acordos, convênios ou ajustes. | ✓ | Fls. 150/156 ID 735761 | Art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. |
| 05 | Adequação da modalidade licitatória. | ✓ | Fls. 13 – ID 735762 | Art. 2º, inc. II, da Lei nº 8987/1995. |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

| | | | | |
|----|---|---|---|---|
| 06 | Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. | ✓ | | Art. 38, I, c/c art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 3º, VIII, da IN nº 25/TCE-RO-2009. |
| 07 | Pesquisa de preço feita pelo órgão ou entidade promotora da licitação dos bens ou serviços a serem licitados, indicando o responsável pela sua elaboração. | ✓ | Fls. 168/196 ID 735750. Das empresas consultadas, apenas uma ofertou cotação. | Art. 40, § 2º, II, c/c art. 43, IV, ambos da Lei nº 8666/93 e art. 3º, IX, da IN nº 25/TCE-RO-2009. |
| 08 | Cumprimento do prazo mínimo para publicação do edital antes da sessão de abertura da licitação. | ✓ | Fls. 05/10 – ID 735762 | Art. 21, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. |
| 09 | Publicação de justificativa prévia, anterior à licitação, esclarecendo a oportunidade e a conveniência de proceder-se à concessão dos serviços públicos objeto do futuro certame. | ✓ | Fls. 42/46 – ID 735743 | Art. 5º da Lei nº 8.987/1995. |

Legenda: Atende: ✓ - Não atende: □ - Não aplicável: η

Quanto aos requisitos formais acima delimitados, não foram verificadas irregularidades no edital da Concorrência Pública nº 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH.

2.2. Do atendimento às determinações do Acórdão AC2-TC 01025/17 - Não reincidência das irregularidades consignadas em análise precedente de licitação com idêntico objeto - Processo nº 3706/2016/TCE-RO

Ao apreciar o Edital de Concorrência Pública n. 001/2016, deflagrado pela Prefeitura do Município de Porto Velho, com vistas à outorga de concessão do transporte coletivo urbano de passageiros, por ônibus e micro-ônibus, no âmbito da capital, a Corte de Contas exarou, em 18.10.2017, o **Acórdão n. AC2-TC 01025/17**, cujo inteiro teor traz-se à colação:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de exame prévio e formal de legalidade do Edital de Licitação de Concorrência Pública n. 001/2016, instaurado pelo Município de Porto Velho-RO, como tudo dos autos consta. ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOSSANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

I – CONSIDERAR FORMALMENTE ILEGAL, com sua consequente anulação, o Edital de Concorrência Pública n. 001/2016, instaurado pelo Município de Porto Velho-RO, visando à contratação de empresa ou consórcio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

de empresas especializadas para atenderem a 100% (cem por cento) das linhas atuais e futuras, na condição de concessionária de serviço público de transporte coletivo urbano de Porto Velho-RO, pelo período de 15 (quinze) anos, prorrogáveis por mais 5 (cinco) anos, cuja estimativa perfaz o importe de **R\$ 907.301.790,00** (novecentos e sete milhões, trezentos e um mil, setecentos e noventa reais), em razão das seguintes irregularidades:

- a) ofensa ao art. 40, § 2º, II, c/c art. 43, IV, ambos da Lei n. 8666, de 1993 e art. 3º, IX, da IN n. 25/TCE-RO-2009, por não constar do processo licitatório a documentação relativa à pesquisa de preços ou às cotações que serviram de base para a Administração formular o orçamento estimativo da contratação, conforme item 3.3.1 do relatório técnico precedente;
- b) ulceração ao art. 16 da Lei n. 8.987, de 1995, por não se ter sido demonstrado cabalmente, mediante estudo técnico para esse fim, a inviabilidade técnica ou econômica do caráter de não exclusividade da concessão, de modo a impossibilitar a pluralidade de concorrentes, inclusive considerando a evolução futura do serviço;
- c) descumprimento ao art. 18, inc. I, da Lei n. 8.987, de 1995, por não ter sido caracterizado com exatidão o objeto da concessão, porquanto não se ter especificado, em sua descrição, a disputa de serviço complementar àquele que constitui o cerne do certame;
- d) infringência à dicção do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993, em razão de não proceder a parcelamento do objeto, quando inexistente comprovada inviabilidade técnica ou econômica para tanto, deixando de ampliar assim, a competitividade da disputa;
- e) violação à norma entabulada no art. 23, inc. XII, da Lei n. 8.987, de 1995, em razão de não se fixar, na minuta do futuro contrato, as condições necessárias à sua prorrogação;
- f) ofensa ao art. 3º, *caput*, da Lei n. 8.666, de 1993, em razão de se fixar no ato convocatório (itens 12 do edital e 8 do Projeto Básico) disciplina atinente à idade individual dos veículos e da frota contrária à norma regulamentar municipal vigente;
- g) violação ao art. 18, inc. IV e VI, da Lei n. 8.987, de 1995, c/c arts. 6º, inc. IX, e 7º, § 2º, inc. II, da Lei n. 8.666, de 1993 e art. 10, inc. V, da Lei n. 12.587, de 2012, em face da ausência de estimativa do produto proveniente de fonte alternativa de receita, *in casu*, do serviço de publicidade, haja vista ser tal informação necessária às licitantes para efeito de formulação de sua proposta;
- h) inobservância aos arts. 2º, inc. II, e 6º, § 1º, da Lei n. 8.987, de 1995, c/c arts. 8º, incs. II, V e VI, e 10, inc. III, da Lei n. 12.587, de 2012, em face da adoção de modelo tarifário que concorre para o encarecimento da tarifa, uma vez que nela são alocados todos os riscos inerentes à operação, em contrariedade ao princípio do serviço adequado, da modicidade tarifária e da alocação equilibrada de riscos entre contratado e poder concedente, com base nos precedentes dessa Colenda Corte de Contas; e
- i) vulneração do art. 7º, inc. I, § 2º, inc. I, c/c art. 40, incs. I e II, da Lei n. 8.666, de 1993, em razão da omissão em prever, no ato convocatório, estimativa do valor da pretensa contratação.

II – DETERMINAR aos responsáveis, **Senhores Hildon de Lima Chaves** – Prefeito Municipal de Porto Velho-RO – CPF/MF n. 476.518.224-04 e **Marden Ivan de Carvalho Negrão** – Secretário Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte – CPF/MF n. 138.391.898-88, via ofício, que **no**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

prazo de 120 (cento e vinte dias), iniciem e concluem a desejável e necessária licitação para a contratação dos serviços de transporte coletivo urbano, cujo procedimento administrativo vindouro deverão ser observadas atentamente as irregularidades constatadas e não saneadas, consignadas no item anterior, para que não venha reincidir em tais impropriedades, remetendo-lhes, para tanto, cópia do Voto, e das manifestações da SGCE e do MPC, respectivamente;

III – FIXAR o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação por ofício, para que os responsáveis, **Senhores Hildon de Lima Chaves** – Prefeito Municipal de Porto Velho-RO – CPF/MF n. 476.518.224-04 e **Marden Ivan de Carvalho Negrão** – Secretário Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte – CPF/MF n. 138.391.898-88, ou quem legalmente os substituam, comprovem, a esta Corte de Contas, a anulação do certame, nos termos do art. 49 da Lei n. 8.666, sob pena de multa, individual, no importe de **R\$ 12.150,00** (doze mil, cento e cinquenta reais), correspondente ao percentual de 15% (quinze por cento) do quanto máximo sancionatório aplicável à espécie versada (R\$ 81.000,00), com substrato jurídico no art. 55, IV, da LC n. 154, de 1996;

IV – ALERTAR os **Senhores Hildon de Lima Chaves** – Prefeito Municipal de Porto Velho-RO – CPF/MF n. 476.518.224-04 e **Marden Ivan de Carvalho Negrão** – Secretário Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte – CPF/MF n. 138.391.898-88, que a multa cominatória fixada no item anterior somente incidirá caso seja descumprida, injustificada, a ordem de anulação do certame, com conseqüente comprovação a este Tribunal, prazo fixado no item anterior;

V – DAR CIÊNCIA desta Decisão aos responsáveis, **Senhores Hildon de Lima Chaves** – Prefeito Municipal de Porto Velho-RO – CPF/MF n. 476.518.224-04; **Marden Ivan de Carvalho Negrão** – Secretário Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte – CPF/MF n. 138.391.898-88; **Mauro Nazif Rasul** – Ex-Prefeito Municipal de Porto Velho-RO – CPF/MF n. 701.620.007-82; **Antônio Jorge dos Santos** – Ex-Secretário Municipal de Transportes e Trânsito – CPF/MF n. 413.822.347-91, via DOeTCER, informando-lhes que o Voto, a Decisão e o Parecer Ministerial estão disponíveis, em seu inteiro teor e forma, no sítio eletrônico deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br);

VI – SOBRESTAR os autos, no Departamento da 2ª Câmara desta Corte, para acompanhamento da medida determinado no item III desta Decisão;

VII – PUBLICAR, na forma regimental;

VIII – CUMPRIDAS as determinações constantes no item III deste *Decisum*, e, após, certificado o transitando em julgado da presente Decisão, **ARQUIVEM-SE** os autos, na forma regimental;

IX – JUNTAR; e

X – CUMPRIR [grifos na origem].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

Como se observa do *decisum* supra, a Corte, por meio de seu item II, determinou ao Poder Executivo do Município de Porto Velho que (i) deflagrasse nova licitação, escoimada dos vícios identificados na anterior, (ii) e o fizesse no prazo de 120 dias.

Posteriormente, por meio da Decisão Monocrática n. 0349/2018-GCWCS, prolatada em 17.12.2018 no bojo do Processo n. 3706/2016/TCE-RO⁶, o relator daqueles autos determinou à Administração municipal que deflagrasse o certame em 60 (sessenta) dias, a contar da notificação, recebida em 01.02.2019⁷.

A licitação, na modalidade concorrência pública, regida pelo edital n. 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH, foi **deflagrada no dia 01.03.2019** — dentro do prazo, portanto —, conforme publicação do aviso⁸. A cópia do edital de licitação foi encaminhada a esta Corte de Contas para análise⁹ e disponibilizada por meio de módulo próprio da plataforma do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria Pública – SIGAP¹⁰, **de forma que se pode reputar cumprida a aludida determinação.**

2.3. Da não reincidência nas irregularidades detectadas na análise do certame anterior

Vejamos se na licitação ora examinada os vícios apontados na anterior foram devidamente elididos, consoante a referida determinação desta Corte de Contas.

I) Item I, “a”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O mencionado dispositivo da decisão epigrafada registra o seguinte:

a) ofensa ao art. 40, § 2º, II, c/c art. 43, IV, ambos da Lei n. 8666, de 1993 e art. 3º, IX, da IN n. 25/TCE-RO-2009, por não constar do processo licitatório a documentação relativa à pesquisa de preços ou às cotações que serviram de base para a Administração formular o orçamento estimativo da contratação, conforme item 3.3.1 do relatório técnico precedente

Pois bem.

Compulsando os autos, nota-se que a fls. 161/196 do ID n. 735750 constam as pesquisas de preços para os **veículos**, bem como para o serviço de publicidade. Contudo, não se acham inseridas no processo administrativo as cotações que serviram de base para estimar o preço dos insumos especificados na planilha de composição de custos, a exemplo dos combustíveis, dos lubrificantes, dos pneus, entre outros.

Assim, de início, é de se concluir pela **persistência da irregularidade**, a qual deve perdurar até que a Administração demonstre ter realizado as pesquisas mercadológicas que embasam os preços utilizados na planilha de composição de custos.

⁶ Constante do ID n. 706914 do mencionado processo.

⁷ Cf. Ofício n° 98/2019/DP-SPJ (ID n. 720319 do Processo n. 3706/16).

⁸ Cf. fls. 6/10 do ID 735762.

⁹ Cf. documentos n.01924/19 e 02155/19, juntados aos presentes autos.

¹⁰ Cf. fl. 168 do ID n. 735763.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

II) Item I, “b”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O citado dispositivo do aresto epigrafado consigna o seguinte:

b) ulceração ao art. 16 da Lei n. 8.987, de 1995, por não se ter sido demonstrado cabalmente, mediante estudo técnico para esse fim, a inviabilidade técnica ou econômica do caráter de não exclusividade da concessão, de modo a impossibilitar a pluralidade de concorrentes, inclusive considerando a evolução futura do serviço

Sem delongas, observa-se que os jurisdicionados optaram, desta feita, por não dotar a futura concessão com o caráter de exclusividade¹¹, o que, por conseguinte, esvazia o cerne do vício acima aludido e **impõe que se dê por satisfeita a determinação** do Tribunal de Contas.

III) Item I, “c”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O mencionado dispositivo da decisão epigrafada registra o seguinte:

c) descumprimento ao art. 18, inc. I, da Lei n. 8.987, de 1995, por não ter sido caracterizado com exatidão o objeto da concessão, porquanto não se ter especificado, em sua descrição, a disputa de serviço complementar àquele que constitui o cerne do certame;

Vejamos como o instrumento convocatório dispõe a respeito do objeto da outorga de concessão.

No item 4 do edital, atinente à questão, lê-se o seguinte:

4. OBJETO

4.1. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA SEDE DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, INCLUINDO A GESTÃO DOS SISTEMAS ORGANIZACIONAIS, A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS ENVOLVIDOS E O ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS, obedecida a legislação vigente e as disposições deste EDITAL, a serem prestados pela CONCESSIONÁRIA aos USUÁRIOS que se localizam na ÁREA DE CONCESSÃO, no Município de Porto Velho/Rondônia.

4.2. O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS compreende o planejamento, a gestão e a operação das linhas de transporte necessárias e a disponibilização e manutenção dos veículos necessários, bem como das unidades integrantes dos sistemas físicos, operacionais, gerenciais de transporte e atendimento aos passageiros usuários, exceto terminais, abrigos, paradas e pontos de ônibus [destaques na origem].

O Projeto Básico, a seu turno, estabelece, no seu item 4, o seguinte:

4. Objeto

O presente Projeto Básico tem como objeto a contratação de empresa especializada ou um consórcio de empresas especializadas em operação de serviço de transporte coletivo para atender a demanda de serviços de transporte

¹¹ Veja-se, a respeito, o disposto no item IV do Ato de Autorização para Realização de Licitação (integrante do Anexo XXVI do instrumento convocatório) [cf. fls. 215/224 do ID n. 731380].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

coletivo no perímetro urbano da Sede do Município de Porto Velho, na condição de Concessionária de serviço público de transporte coletivo urbano por tipo ônibus, através de itinerários e frequências de viagens detalhadas neste Projeto Básico.

A área de abrangência do sistema de transportes a ser licitado compreende as demandas de viagens por transporte coletivo no perímetro urbano da sede do município de Porto Velho.

O serviço prestado deve alcançar a satisfação dos usuários, eficiência, acessibilidade, higiene, segurança e modernidade, para fins de evolução do sistema, sistema deverá ser administrado, monitorado, coordenado e fiscalizado pela Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes – SEMTRAN, cujo Contrato Administrativo de Concessão Pública de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros será pelo prazo de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogado por mais 05 (cinco) anos, nos termos da Lei Municipal nº 1.441/2001.

Por fim, tem-se, ainda, o “Ato de Autorização para Realização de Licitação”¹², que estabelece, no que pertinente, o que se segue:

I - OBJETO DA LICITAÇÃO

Contratação de Empresa Especializada ou Consórcio de Empresas Especializadas para atender a demanda no que se refere a prestação e exploração do serviço no sistema municipal do transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de Porto Velho para atenderem a fração de 100% (cem por cento) das linhas atuais, na condição de Concessionária de Serviço Público, sem Outorga Onerosa, sendo que a demanda atual encontra-se esplanada no Projeto Básico e Estudos sobre a viabilidade econômica e financeira para fins de interesse da pretensa contratação.

A demanda necessária será para o percurso mensal e médio de 850.000(oitocentos e cinquenta mil) quilômetros rodados por mês nas linhas atuais, para atendimento de IPK e IPKe apontado no Projeto Básico e Estudos em 02 (duas) FASES descritas no Projeto Básico e Anexos, o qual encontra-se estimado na realidade do sistema (parâmetro 2017 e2018) e que deverá ser atendido de acordo com o quantitativo de veículos elencados nos estudos.

Cada licitante proponente é responsável pela análise das informações e realização de estudos próprios com fins de subsidiar suas respectivas propostas técnicas, a qual deverá ser em referência e número de veículos (130 + 13) ou equipamentos igual ou superior dos exigidos no Projeto Básico, ficando a respectiva Proposta Técnica vinculada ao resultado da licitação, bem como do Contrato de Concessão.

II - ÁREA DE ABRANGÊNCIA

Área Urbana da cidade de Porto Velho, compreendendo o perímetro Urbano e Expansão do Perímetro Urbano fixado no Plano Diretor, excluindo-se estradas vicinais, rurais e distritais.

As linhas atuais e sua respectiva quilometragem, bem como os índices de IPK e IPKe, constam no Projeto Básico e Estudo Técnico do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Porto Velho.

A responsabilidade técnica do Projeto Básico e Estudos é atestada pela Empresa EGL Engenharia Ltda, pelo período de 05 (cinco) anos, onde haverá racionalização do sistema atual em períodos definidos com fins de redimensionamento da demanda para fins de melhoria dos índices, buscando o

¹² Editado em obediência ao art. 5º da Lei Geral de Concessões (Lei n. 8.987/1995), que reza o seguinte: “Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

atendimento da demanda reprimida e, especialmente, equilíbrio e manutenção da quilometragem (eficiente) média mensal de 850.000 (oitocentos e cinquenta mil) quilômetros.

III – PRAZO

O prazo da Concessão de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de Porto Velho, será de 15 (quinze) anos, contados a partir da data da assinatura do contato de concessão, podendo ser prorrogado por mais 05 (cinco) anos, nos termos da Lei Municipal nº 1.441/2001, desde que aprovada nos métodos de avaliação dos serviços prestados, fique comprovado que a Concessionária atende o interesse público no que se refere a prestação de um serviço adequado conforme definido no §1º, do art. 6º, da Lei 8.987/95, cujos métodos de avaliação, desempenho e pontuação encontram se presentes no Projeto Básico e Anexos.

Os excertos acima transcritos, todos integrantes do instrumento convocatório, deixam bastante claro que o objeto da licitação foi regularmente definido, inexistindo, desta feita, serviços complementares ou quaisquer outros que tenham lhe escapado.

Outrossim, nos termos da legislação incidente na espécie, o ato convocatório definiu razoavelmente o objeto, o prazo e abrangência da concessão.

Posto isso, **considera-se saneada**, neste certame, a irregularidade apontada na licitação precedente.

IV) Item I, “d”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O citado dispositivo do aresto epigrafado consigna o seguinte:

d) infringência à dicção do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993, em razão de não proceder a parcelamento do objeto, quando inexistente comprovada inviabilidade técnica ou econômica para tanto, deixando de ampliar assim, a competitividade da disputa;

Diversamente do certame precedente, nesta licitação o objeto em disputa mostra-se homogêneo. Isto é, ao contrário do que sucedera antes, em que o objeto da licitação era constituído de dois serviços (um principal, majoritário, e outro especial, inclusive com tarifa diferenciada), desta vez a disputa se concentra no serviço de transporte coletivo urbano público principal. Não obstante, poder-se-ia redarguir quanto à possibilidade do fracionamento deste serviço em grupos, por regiões, linhas, etc.

Nessa trilha, vejamos, a propósito, as disposições que trouxe o “Ato de Autorização para Realização de Licitação”, justificativa prévia à deflagração da disputa:

Pelas características do objeto a ser licitado, **deverá ser explorado por 01 (uma) empresa especializada ou 01 (um) consórcio de empresas especializadas**, para operar no sistema com fins de garantia de investimentos em tecnologia, necessitando em ambos os casos a comprovação de acervo técnico e operacional, não sendo coerente a apresentação de empresas ou formação de um consórcio com diversas empresas sem capacidade técnica e operacional, bem como, sem experiência e sem capacitação técnica necessária para os fins deste Projeto Básico, que é a reestruturação com implementação de tecnologia, qualidade, segurança, acessibilidade e eficiência propostos neste Projeto Básico, nas Normas da ABNT e Resoluções do CONTRAN.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

Em caso de consórcio, as interessadas ou consorciadas devem estar plenamente cientes das informações supra, ao passo que na proposta técnica apresentada com o correspondente Projeto Básico e Anexos, para fins da pretensa Concessão Pública, deverá apresentar detalhes técnicos, financeiros e contábeis precisos quanto a garantia da referida viabilidade apresentada na Proposta Técnica [destacamos].

O edital do certame, por seu turno, autoriza a participação de empresas em consórcio ou isoladamente. Trata-se, aliás, de repetição de regramento previsto na Lei Municipal n. 716/2018, que disciplina, no âmbito do Município de Porto Velho, “o regime de concessão, permissão e autorização de serviços públicos e de utilidade pública, de concessão de obras públicas”. O art. 2º, II, do mencionado diploma possui, a propósito, a seguinte dicção:

Art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se:
[...]

II. Concessão de serviço público ou de utilidade pública: a delegação contratual, pela administração, da prestação de serviços públicos ou de utilidade pública a **empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas**, por sua conta e risco e, por prazo determinado, para atendimento de interesses públicos, remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários, mediante licitação [destacamos];

Nesse passo, como se observa, o objeto do certame não foi dividido em lotes de modo a permitir a participação de um maior número de interessados, primando, assim, pela maximização da competitividade da disputa. Note-se que, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, o parcelamento é regra, que só pode ser afastada na hipótese de inviabilidade técnica ou econômica da divisão do objeto.

A Administração, todavia, na justificativa prévia para a outorga não onerosa da concessão, sustenta a necessidade de não parcelar o objeto ao argumento de que fazê-lo é impossível diante das “características do objeto a ser licitado”.

Não obstante, sem adentrar propriamente ao mérito da alegação aduzida para não dividir o conteúdo licitatório, é cediço que o parcelamento do objeto pode se dar de duas maneiras, quais sejam: uma formal e outra material.

Assim, tem-se o **parcelamento formal** na hipótese de se realizarem licitações distintas para cada parcela do objeto ou, no caso de se realizar apenas uma licitação, quando o objeto é dividido em lotes ou grupos de itens distintos.

Por sua vez, o **parcelamento material** se dá, num primeiro caso, quando se realiza uma só licitação, adjudicada a apenas um licitante, mas se permite que este subcontrate parte específica do objeto; e, num segundo, quando se realiza apenas uma licitação, adjudicada a um único licitante, mas em que existe a permissão para que os interessados disputem o certame formando consórcios entre si.

É este, pois, precisamente o caso do certame em análise, porquanto nele se permite o agrupamento de licitantes em consórcio para disputar o objeto. Neste sentido, aliás, calha trazer à colação o entendimento jurisprudencial a respeito:

[...] realize o parcelamento do objeto da nova licitação a ser promovida, com vistas à contratação das obras e serviços de implantação e adequação do sistema de corredores de transportes e outros projetos de mobilidade urbana, devendo proceder anteriormente, para fundamentar a escolha da forma de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

configuração dos “blocos” ou “lotes” a serem formados em função do parcelamento, a estudos técnicos que considerem as características de mercado e que indiquem a alternativa de divisão que melhor satisfaça os princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitadas as limitações de ordem técnica, sem prejuízo de realizar contratação isolada de todo o complexo ou conjunto com um licitante, mas, neste caso, desde que **admitida expressamente a participação, no certame, de empresas em consórcio, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto**, respeitando as regras prescritas no art. 33 da Lei nº 8.666/1993 [grifo nosso].

(Acórdão-TCU nº 935/2010-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, julgamento em 05.05.2010).

[VOTO REVISOR]

(...) além da possibilidade de promover licitação para contratação isolada em cada bloco ou lote, a Administração também pode optar por contratação isolada que venha a abranger todo o objeto da avença, mas, neste caso, desde que permita a participação de empresas em consórcio.

É que, diante das circunstâncias, **o parcelamento do objeto não seria obrigatório, mas, sim, desejável**, e pode ser atendido tanto pelo **parcelamento formal** do objeto, por intermédio da aludida **configuração de blocos ou lotes**, quanto pelo chamado **parcelamento material**, por intermédio da **permissão para que empresas em consórcios venham a participar do certame**.

Com isso, obtém-se o dito **parcelamento material do objeto**, já que pequenas e médias empresas interessadas no ajuste poderão se organizar em consórcios, assegurando-se (...) a observância dos **princípios da competitividade e da isonomia, sem descuidar da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração** [destaques nossos].

[ACÓRDÃO]

(...)

9.1.1. considerando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 8.883/94, e na Súmula 247 do Tribunal, realize o parcelamento do objeto da licitação a ser promovida com vistas à contratação das obras, serviços e fornecimentos necessários à Implantação e Complementação do Centro de Lançamento de Alcântara e Centro Espacial de Alcântara, devendo proceder anteriormente, para fundamentar a escolha da forma de configuração dos "blocos" ou "lotes" a serem formados em função do parcelamento, a estudos técnicos que considerem as características de mercado e que indiquem a alternativa de divisão que melhor satisfaz aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitadas as limitações de ordem técnica, sem prejuízo de realizar contratação isolada de todo o complexo ou conjunto com um licitante, mas, neste caso, desde que admitida expressamente a **participação no certame de empresas em consórcio, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto, respeitando as regras prescritas no art. 33 da Lei 8.666/93**; (Alterado pelo Acórdão 766/2006 Plenário - Ata 20.) [destaque nosso].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

(Acórdão-TCU nº 108/2006-Plenário, relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, revisor Ministro Augusto Nardes, julgamento em 08.02.2006).

Feitas essas considerações, **há de se dar como saneado**, neste certame, o vício de que padecia a disputa licitatória anterior.

V) Item I, “e”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O mencionado dispositivo da decisão epigrafada registra o seguinte:

e) violação à norma entabulada no art. 23, inc. XII, da Lei n. 8.987, de 1995, em razão de não se fixar, na minuta do futuro contrato, as condições necessárias à sua prorrogação;

Analisemos, pois, o certame em tela quanto à não reincidência na mácula especificada no item do *decisum* acima transcrito.

Cumpre notar que tanto o edital quanto a minuta do contrato de concessão trazem, em seu bojo, disposições a respeito dos requisitos necessários à prorrogação da outorga pelo concessionário.

A esse respeito, assim reza o item 7 do edital:

7. PRAZO DA CONCESSÃO

7.1. O prazo da concessão será de **15 (quinze) anos**, a partir do início da sua execução, podendo ser prorrogado por mais 05 (cinco) anos, **desde que a empresa contratada venha prestando serviços considerados satisfatórios e adequados à população, nos termos do artigo 2º da Lei Municipal nº 1.441/2001 e do Anexo III (Avaliação de Desempenho) desse Edital.**

7.2. **Para os efeitos de prorrogação do prazo da concessão, considerar-se-ão os seguintes requisitos:**

7.2.1. Cumprimento regular pelo concessionário das normas de operação dos serviços;

7.2.2. Obtenção de notas médias estabelecidas no Anexo III, e;

7.2.3. Manutenção de todas condições de habilitação descritas neste Edital e seus Anexos, com exceção do Índice de Liquidez Geral, onde para renovação exigir-se-á um valor igual ou superior a 1,0.

7.3. O resultado da avaliação de desempenho para efeitos de prorrogação contratual, realizada em conformidade com o Anexo III ao presente Edital, será informada em até 12 (doze) meses antes do encerramento do futuro Contrato [grifamos].

Por sua vez, a minuta do contrato consigna a seguinte cláusula:

3. Prazo

3.1. O prazo da concessão será de 15 (quinze) anos, a partir do início da sua execução, podendo ser prorrogado por mais 05 (cinco) anos, desde que a Concessionária contratada venha prestando serviços considerados satisfatórios e adequados à população, nos termos do artigo 2º da Lei Municipal nº 1.441/2001 e da Avaliação de Desempenho referente ao Plano de Metas e Ação estabelecidos pelo Poder Concedente que faz parte integrante do Projeto Básico e Anexos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

3.2. Para os efeitos de prorrogação do prazo da concessão, neste CONTRATO DE CONCESSÃO, considera-se quando atendidos os seguintes requisitos:

- I – Cumprimento regular pelo concessionário das normas de operação dos serviços;
- II – Obtenção de notas médias estabelecidas na Avaliação de Desempenho;
- III – manutenção de todas condições de habilitação descritas neste CONTRATO DE CONCESSÃO, Edital e seus Anexos, com exceção do Índice de Liquidez Geral, onde para renovação exigir-se-á um valor igual ou superior a 1,0 [destacamos].

Extrai-se, portanto, da análise dos dispositivos colacionados, que foram devidamente fixadas as condições necessárias à prorrogação do prazo de concessão.

Assim, há que se dar como **cumprida a determinação**, eis que o apontamento em comento restou devidamente elidido nesta licitação.

VI) Item I, “f”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O citado dispositivo do aresto epigrafado consigna o seguinte:

f) ofensa ao art. 3º, caput, da Lei n. 8.666, de 1993, em razão de se fixar no ato convocatório (itens 12 do edital e 8 do Projeto Básico) disciplina atinente à idade individual dos veículos e da frota contrária à norma regulamentar municipal vigente;

Vejamos.

Dispõe o Projeto Básico¹³, a respeito do ponto em questão, que, *verbis*:

[...] a idade média da frota deve ser de, no máximo, 05 (cinco) anos, durante toda a operação, e a idade máxima dos veículos deve ser de, no máximo 10 (dez) anos para cada veículo, com exceção da frota inicial que deverá ser composta com veículos de, no máximo, 06 (seis) anos, não sendo permitido o reencarroamento dos veículos.

Para o cálculo da idade média, será considerado o ano de fabricação dos veículos [destaque nosso].

A disposição editalícia está em conformidade com a vigente norma regulamentar que disciplina a prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Porto Velho. É o que se dessume do art. 63 do Decreto municipal n. 6.633/1998, cuja nova redação, dada pelo Decreto municipal n. 15.682/2019, consigna o seguinte:

Art. 63. Para os Serviços de Transporte Coletivo Urbano, Vicinal e de Fretamento, serão cadastrados e licenciados os veículos que atendam as especificações técnicas definidas pelo CONTRAN, DENATRAN, CONAMA e Normas Técnicas e de Segurança da ABNT.

Parágrafo único. Os respectivos contratos de Concessão, Permissão e Autorização, deverão especificar o tipo de veículo de acordo com as necessidades técnicas apontadas nos Projetos Básicos ou Termos de

¹³ Cf. fl. 32 do ID n. 731373.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

Referência, bem como, a definição de quantitativo de frota, reserva técnica, idade máxima individual e idade média da frota [destacamos].

Como se nota, o regramento municipal incidente na espécie delegou para o **contrato de concessão** a função de estabelecer a idade individual e média dos veículos que irão operar no sistema. A minuta do contrato, por sua vez, incorpora a regra estabelecida no Projeto Básico, porquanto o edital e seus anexos são dele partes integrantes, nos termos do item 1.2¹⁴.

Posto isso, opina-se no sentido de que a **irregularidade de que trata este tópico restou superada**.

VII) Item I, “g”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O mencionado dispositivo da decisão epigrafada registra o seguinte:

g) violação ao art. 18, inc. IV e VI, da Lei n. 8.987, de 1995, c/c arts. 6º, inc. IX, e 7º, § 2º, inc. II, da Lei n. 8.666, de 1993 e art. 10, inc. V, da Lei n. 12.587, de 2012, em face da ausência de estimativa do produto proveniente de fonte alternativa de receita, *in casu*, do serviço de publicidade, haja vista ser tal informação necessária às licitantes para efeito de formulação de sua proposta;

Vê-se, a fls. 163/167 do ID n. 735750, dos autos, as informações pertinentes ao serviço de publicidade, tidos como fonte de receita alternativa.

Assim, entende-se como **satisfeita a determinação**, porquanto afastada, no certame ora apreciado, a irregularidade acima mencionada.

VIII) Item I, “h”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O citado dispositivo do aresto epigrafado consigna o seguinte:

h) inobservância aos arts. 2º, inc. II, e 6º, § 1º, da Lei n. 8.987, de 1995, c/c arts. 8º, incs. II, V e VI, e 10, inc. III, da Lei n. 12.587, de 2012, em face da adoção de modelo tarifário que concorre para o encarecimento da tarifa, uma vez que nela são alocados todos os riscos inerentes à operação, em contrariedade ao princípio do serviço adequado, da modicidade tarifária e da alocação equilibrada de riscos entre contratado e poder concedente, com base nos precedentes dessa Colenda Corte de Contas;

Analisemos, pois, se o apontamento acima destacado persiste na vertente licitação.

Inicialmente, cumpre recobrar, a título de clareza, o trecho do voto condutor, atinente à questão ora examinada. *In verbis*:

VIII – Da vulneração ao disposto no art. 2º, II e ao art. 6º, § 1º, da Lei n. 8.987, de 1995 c/c o art. 8º, II, V e VI, e art. 10, III, da Lei n. 12.587, de

¹⁴ Cláusula da minuta contratual que assim estabelece: “1.2. O Edital da licitação na modalidade CONCORRÊNCIA, sob nº ___/20___/CPL/SML/PVH (o EDITAL) e os respectivos ANEXOS constituem parte integrante e inseparável do presente CONTRATO DE CONCESSÃO, tal como se nele estivessem integralmente transcritos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

2012 – adoção de modelo de planilhas tarifária ineficiente e oneroso – GEIPOT

63. O Corpo Técnico, em sua análise primária acerca do modelo tarifário adotado no Edital de Concorrência Pública n. 001/2016, trouxe à colação a doutrina pátria acerca da matéria, a qual tece severas críticas à metodologia do GEIPOT, no sentido de que premia a ineficiência e onera a tarifa, uma vez que todos os custos do serviço objeto da concessão são cobertos pela tarifa, sem explicitação do lucro a ser obtido pelo operador.

64. Noutras palavras, como bem salientado pelo MPC, os custos acabam não sendo explícitos, senão, na prática, não haveriam operadores interessados sem que houvesse possibilidade de lucro, o que, por sua vez, afeta a transparência pelo fato do lucro real estar omitido no cálculo da tarifa.

65. Com efeito, a ineficiência parece ser intrínseca ao modelo GEIPOT, em que o pesquisador **Marcelo Cabreira Bastos**¹⁵, assevera, *in verbis*:

A metodologia de cálculo tarifário utilizada atualmente pela maioria das cidades brasileiras – conhecida como planilha GEIPOT – tem sido considerada obsoleta por gestores e especialistas do setor.” (Ministérios das Cidades, 2006). A transcrição do excerto retirado da publicação do Ministério das Cidades intitulada como Proposta de Barateamento das Tarifas do Transporte Público Urbano, tem o objetivo de evidenciar dois pontos: primeiramente, constata-se a utilização da metodologia planilha GEIPOT como principal instrumento de mensuração da tarifa no Brasil, e logo em seguida, exacerba-se a opinião de sua obsolescência pela maioria dos gestores e especialistas (sic).

66. O Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por intermédio da Decisão n. 78/2014, proferida pela Colenda 2ª Câmara, nos autos n. 0250/2014-TCER assim já se manifestou, *in litteratim*:

EMENTA: Edital de Licitação – Concorrência Pública nº 4/2013. Concessão do transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Cacoal. Várias irregularidades detectadas pelo Corpo Técnico e, em sua grande parte, confirmadas pelo Ministério Público de Contas. Determinação de suspensão pela Relatoria. Ratificação da divergência sustentada pela Procuradoria de Contas, à exceção da pontuação exclusiva pelo tempo de atividade das concorrentes. A experiência anterior somente deve ser valorada se sua aferição estiver combinada com elementos de desempenho. Reconhecimento da extrema simplicidade dos critérios de pontuação técnica, incompatíveis com a complexidade dos serviços objeto da concessão. Ilegalidade do Edital. Determinação de correções futuras. Acompanhamento pela SGCE. Arquivamento. UNANIMIDADE. [...] Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam da análise da legalidade do Edital de Concorrência Pública n. 4/CPL/2013, do Município de Cacoal, como tudo dos autos consta. A 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro-Substituto DAVI DANTAS DA SILVA, por UNANIMIDADE de votos, decide: I – Considerar ilegal o Edital de Concorrência Pública, sob o n. 4/CPL/2013, deflagrado pelo Poder Executivo de Cacoal, destinado

¹⁵ BASTOS, Marcelo Cabreira. **Uma Reflexão Crítica Sobre os Modelos de Reajuste Tarifário para o Transporte Coletivo por Ônibus Urbano no Brasil**. Rio de Janeiro. UFRJ. 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

à outorga de concessão, por prazo determinado (10 anos), da prestação e exploração do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Cacoal, por ônibus e microônibus, em linhas regulares, a pessoa jurídica, a consórcio de empresas ou a cooperativas, em razão das seguintes irregularidades: [...] (viii) Utilização de modelo de planilhas tarifária ineficiente e oneroso (in casu, o GEIPOT) - haja vista que todos os custos referentes aos serviços pretendidos na concessão são cobertos pela tarifa – ocasionando o seu encarecimento -, sem explicitação do lucro a ser obtido pelo operador (Sic) (Grifou-se).

67. Dessarte, restou assaz demonstrado nos autos que a pretensa adoção de modelo tarifário GEIPOT, no ponto, concorre para o suposto encarecimento da tarifa, porque nele se alocam todos os riscos inerentes à operação, em contrariedade ao princípio do serviço adequado e da modicidade tarifária, razão pela qual, com esteio nos precedentes desta Corte de Contas, há que se manter a presente irregularidade [destaques na origem].

Fixadas as premissas para o exame da questão, analisemos o edital em tela.

De início, é de se notar que no presente certame não se adota, a exemplo do anterior, o modelo GEIPOT como metodologia tarifária.

Consoante se observa do item 8.7 do Projeto Básico, a Administração decidiu por utilizar o modelo construído pela **Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP)**¹⁶, que divulgou, em 2017, a sua metodologia para o cálculo dos custos dos serviços de transporte coletivo e consequente fixação da tarifa pública.

Na apresentação do citado modelo, lê-se o seguinte, *verbis*:

O último documento de referencia nacional foi produzido pelo GEIPOT e publicado em 1996. A Planilha da ANTP, que passa a ser de ora em diante o novo documento de âmbito nacional, retrata, dentre outras novidades, as mudanças tecnológicas em veículos e sistemas inteligentes de controle, as novas regulamentações ambientais e as diretrizes da Lei de Mobilidade Urbana (Lei 12.587, de 2012). Incorpora novos elementos introduzidos nos processos de contratação ocorridas no período, como a integração, terminais e infraestrutura, **bem como traz uma importante inovação, distinguindo claramente o cálculo do lucro das empresas da remuneração do capital.** Os dois documentos publicados em agosto de 2017 - Método de Cálculo e Instruções Práticas - são resultados de estudos desenvolvidos por técnicos das entidades parceiras - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos de Mobilidade Urbana, Frente Nacional de Prefeitos e Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), sob a coordenação da ANTP, espelhando o atual momento vivido pelo transporte público urbano. Não se trata de documentos definitivos, mas dinâmicos. Com experiências vivenciadas e os ajustes que se mostrarem necessários, eles necessitarão atualizações de tempos em tempos [destacamos]¹⁷.

¹⁶ ANTP. **Custos dos serviços de transporte público por ônibus**: metodologia de cálculo e instruções práticas. Coordenação geral de Antônio Luiz Mourão Santana. São Paulo: ANTP, 2017. Disponível na Internet. <<http://www.antp.org.br/planilha-tarifaria-custos-do-servico-onibus/apresentacao.html>> Acesso em: 20 mar. 2019.

¹⁷ Ibidem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

Destarte, quanto à utilização do modelo GEIPOT, tem-se que o presente edital não incorreu no mesmo vício, porquanto utiliza modelo diverso e atualizado, que traz importantes inovações na metodologia de cálculo, a exemplo da distinção do lucro dos prestadores do serviço em relação aos componentes de custo.

Outrossim, observe-se a ponderação feita pela Unidade Instrutiva quando da análise das razões de justificativas manejadas por ocasião do exame da Concorrência Pública n. 01/2016¹⁸. Asseverou-se, na ocasião, o seguinte, *verbis*:

105. Conforme frisou o Corpo Técnico, quando do exame exordial do certame, a análise do modelo tarifário não tem o condão de determinar à Administração que modelo adotar dentre os existentes, uma vez que tal decisão está jungida à discricionariedade do gestor. O que se pretendia era, *verbis*,

100. O que se pretende é tão só demonstrar a obsolescência do modelo GEIPOT e, ao mesmo tempo, a diversidade de outros modelos de cálculo tarifário mais atuais e, ao premiar a eficiência do serviço, menos onerosos ao usuário-pagante do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros. [...]

106. Nada obstante, conforme a literatura especializada vertida na análise inicial, o modelo GEIPOT é alvo de severas críticas em razão de suas deficiências intrínsecas. Em especial, há o problema de que o risco do negócio, que deveria ser arcado pelos operadores, nos termos do art. 2º, inc. II, da Lei nº 8.987/1995, são totalmente mitigados mediante o repasse de quaisquer contingências para a tarifa.

107. Nesta senda, o que se busca é que a Administração, ao menos, fixe claramente os riscos do negócio que devem ser assumidos pela concessionária, os quais não poderão dar ensejo à revisão contratual. Dentre estes, recomenda-se¹⁹ a estipulação, dentre outros possíveis, dos seguintes:

- a. Variação da demanda de usuários pelos serviços em proporções distintas das previstas nos estudos prévios desenvolvidos pelo poder concedente;*
- b. Ocorrência de dissídio, acordo ou convenção coletiva de trabalho;*
- c. Variação das taxas de câmbio;*
- d. Riscos decorrentes da contratação de financiamentos;*
- e. Ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas na organização operacional e programação dos serviços realizados pela concessionária.*

108. Outrossim, voltando-se a atenção para as argumentações oferecidas pelos defendentes a respeito de possíveis desvantagens na utilização de modelos diversos do GEIPOT, merece destaque a citação de excerto da mesma dissertação, em que se diz ser “recomendado que os modelos de reajuste tarifário baseados no “pricecap” venham acompanhados de um aparato

¹⁸ ID n. 429276 do Processo n. 3706/16/TCE-RO.

¹⁹ Cf. BASTOS, M. C. **Uma reflexão crítica sobre os modelos de reajuste tarifário para o transporte coletivo por ônibus urbano no Brasil**. [Dissertação de mestrado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transporte – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012, pp. 54-55. Disponível na Internet. <http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_m/MarceloCabeiraBastos.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

regulatório que fixe padrões mínimos de qualidade a serem atendidos pelas distribuidora, sob risco de sanções e penalidades”²⁰.

109. Ora, das possíveis adversidades decorrentes do modelo “Price Cap”, apresenta-se, em seguida, a solução possível, qual seja: a fixação do marco regulatório estabelecendo padrões mínimos de qualidade a serem obedecidos pela concessionária, sob pena de sanções e penalidades.

110. Merece atenção o fato de que a fixação de padrões mínimos de qualidade enquadra-se no **princípio do serviço adequado**, entabulado no *caput* do art. 6º da Lei de Concessões, cuja dicção é a seguinte:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato [grifo nosso].

111. É, pois, uma incumbência do poder concedente, independentemente do modelo tarifário adotado, a estipulação dos padrões mínimos de qualidade do serviço.

À luz dessas ponderações, também o presente edital se acha regular, uma vez que (i) estabelece o equilíbrio de riscos entre o poder concedente e a concessionária²¹, (ii) fixa os riscos do negócio a serem assumidos exclusivamente pelo prestador, os quais não podem dar ensejo à revisão contratual²², e, ainda, (iii) estipula os padrões de qualidade a serem observados pela concessionária quando da execução contratual²³.

Posto isso, **entende-se saneada**, no presente certame, a irregularidade de que padecia a licitação anterior de idêntico objeto.

²⁰ Ibidem, p. 64.

²¹ Vide Anexo XXIV do ato convocatório.

²² Confira-se, a propósito, o disposto na cláusula 11.4 da minuta do contrato de concessão: “11.4. São riscos assumidos pela CONCESSIONÁRIA, que não ensejam a revisão do presente CONTRATO DE CONCESSÃO, os decorrentes de Leis Federais, Estaduais e Municipais, bem como, todos aqueles relacionados com a área empresarial da CONCESSIONÁRIA, além dos estabelecidos em Matriz de Risco, Anexo XXIV do EDITAL, especialmente:

(i) a não obtenção do retorno econômico previsto na PROPOSTA COMERCIAL por força de fatores distintos dos previstos nos itens 11.3 e 11.4;

(ii) a constatação superveniente de erros ou omissões nas PROPOSTAS (ANEXOS A e B) da CONCESSIONÁRIA ou nos levantamentos que as subsidiaram, inclusive aqueles divulgados pelo PODER CONCEDENTE;

(iii) a destruição, roubo, furto ou perda de BENS VINCULADOS À CONCESSÃO e de suas receitas;

(iv) a ocorrência de greves de empregados da CONCESSIONÁRIA ou a interrupção ou falha do fornecimento de materiais ou serviços pelos seus contratados;

(v) a variação das taxas de câmbio;

(vi) a incidência de responsabilidade civil, administrativa, ambiental, tributária e criminal por fatos que possam ocorrer durante a prestação dos SERVIÇOS;

(vii) os custos gerados por condenações ou pelo acompanhamento de ações judiciais movidas por ou contra terceiros;

(viii) os riscos decorrentes da contratação de financiamentos;

(ix) a valorização ou depreciação dos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO;

(x) a implementação de alterações nos serviços e modificações nos itens operacionais relacionados aos serviços impostas pelo Poder Público, dentre outros”.

²³ Veja-se o disposto no Anexo III e, em especial, no Anexo III.A do instrumento convocatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

IX) Item I, “i”, do Acórdão n. AC2-TC 01025/17

O mencionado dispositivo da decisão registra o seguinte:

i) vulneração do art. 7º, inc. I, § 2º, inc. I, c/c art. 40, incs. I e II, da Lei n. 8.666, de 1993, em razão da omissão em prever, no ato convocatório, estimativa do valor da pretensa contratação.

A análise do instrumento revela, de plano, que o vício referido em epígrafe restou saneado, eis que, desta feita, o edital fixou claramente o valor estimado do contrato de concessão, estabelecido em R\$ 895.617.324,00 (oitocentos e noventa e cinco milhões, seiscentos e dezessete mil e trezentos e vinte e quatro reais), nos termos do item 27.1 do ato convocatório²⁴.

Em assim sendo, há de se reputar **saneada a infringência** nesta licitação.

2.4. Violação ao art. 9º da Lei n. 8.666/93

Identificou-se no instrumento convocatório cláusula que ao tempo que viola o disposto na Lei n. 8.666/93 pode restringir a competitividade do certame.

Dispõe a cláusula 8.7, V, do edital²⁵ que não poderão participar da licitação “empresas que possuam empregados da Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive na condição de sócio ou dirigente, incluída as demais vedações previstas no artigo 9º a Lei 8.666/1993”.

O art. 9º da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos restringe a participação de empresas que possuam empregados/servidores que tenham vínculo com o órgão/ente contratante ou responsável pela licitação.

Tal como redigida a cláusula acima, empresa que porventura possua em seus quadros empregados que sejam servidores da Administração Pública que não tenham qualquer relação com o órgão contratante/promotor da licitação não poderá participar da licitação, violando, assim a legislação regente da matéria.

Anota-se, assim, **infringência ao disposto nos arts. 3º, § 1º, I, e 9º, III, da Lei n. 8.666/1993.**

2.5. Fuga à licitação

A cláusula 20.7 do instrumento convocatório estabelece que se concessionária não iniciar a operação dos serviços no prazo estabelecido (cláusulas 20.1 c/c 20.4), o contrato será rescindido e a empresa que tiver ficado em segundo lugar na disputa licitatória será chamada para assinatura do contrato.

²⁴ Cf. fl. 264 do ID n. 731380.

²⁵ Cf. fl. 234 do ID n. 731380.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

A previsão de convocação de segunda colocada, tal como disposta no instrumento convocatório, na hipótese de a concessionária contratada não iniciar a operação do serviço, não encontra amparo na lei. Vale frisar que na licitação anterior²⁶, analisada no processo n. 3706/16, cláusula com idêntico teor foi apontada como irregular. Na ocasião, o Corpo Técnico escreveu:

[...]

107. A previsão de convocação de segunda colocada, feita no **item 17.2.4 do edital**, na hipótese de a licitante que vier a celebrar o contrato frustrar o início de sua execução ou executá-lo apenas parcialmente por mais de 30 (trinta) dias, **não encontra respaldo na lei**.

108. O art. 64, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 detém a seguinte redação:

Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

(...)

§ 2º. É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei [grifo nosso].

109. A única interpretação possível do § 2º do art. 64 da lei de regência é a de que a convocação do licitante classificado em segundo lugar só é possível no curso da licitação, isto é, enquanto o pacto administrativo não restar firmado com o licitante que tenha se sagrado vencedor.

110. Ademais, não faria o menor sentido admitir-se que, decorrido certo prazo da execução contratual, rescindido este, estaria a Administração livre para, dispensando novo procedimento licitatório, chamar a licitante classificada em segundo lugar no certame do qual se originou o contrato então extinguido. **Tal se dá porque, uma vez homologada, a licitação se encerra**. Assim, havendo a rescisão contratual, deverá a Administração promover nova licitação, ressalvadas as hipóteses excepcionais de dispensa. (destaques no original)

111. Sobre o assunto, assim se posicionou, certa feita, o STJ, *verbis*:

RECURSO ESPECIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO. PROVA DA CONTRATAÇÃO. DISPENSA. PERDA DE OBJETO.

1. O procedimento licitatório encerra-se com a homologação e a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame.

2. A contratação não é negócio jurídico que compõe os atos procedimentais da licitação, embora deles seja decorrente.

3. Extingue-se, sem julgamento do mérito, o mandado de segurança, quando, durante seu trâmite, encerrar-se a licitação, desde que não haja liminar deferida anteriormente.

4. Recurso provido.

(Grifos nossos).

²⁶ Concorrência Pública n. 01/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

(STJ. REsp nº 579043/PR, relator Ministro João Otávio de Noronha, j.10.08.2004. 2ª Turma) [destaques no original].

Considerando que não há previsão legal para o procedimento estabelecido na cláusula 20.7 do edital, verifica-se **infringência ao art. 3º, caput, c/c art. 64, § 2º, ambos da Lei nº 8.666/1993.**

3. CONCLUSÃO

Encerrada a análise prévia, conclui-se pela presença de irregularidades na licitação, modalidade concorrência pública, regida pelo Edital n. 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH, sem prejuízo de constatações supervenientes surgidas no curso da atuação fiscalizatória desta Corte de Contas, cumprindo apontar as seguintes infringências, indicando os agentes por ela responsáveis:

3.1. De responsabilidade do Senhor Nilton Gonçalves Kisner – secretário municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes, da Senhora Patrícia Damico do Nascimento Cruz – superintendente municipal de Licitações, da Senhora Iraneiva Silva Costa – presidente da CPL geral, e dos Senhores André Lopes Shockness, Carla Lauriane de Araújo, Ludson Nascimento da Costa Nobre e Vânia Rodrigues de Souza – membros da CPL geral:

- a) Ofensa ao art. 40, § 2º, II, c/c art. 43, IV, ambos da Lei n. 8666, de 1993 e art. 3º, IX, da IN n. 25/TCE-RO-2009, por não constar do processo licitatório a documentação relativa à pesquisa de preços ou às cotações que serviram de base para a Administração formular o orçamento estimativo da contratação;
- b) Infringência aos arts. 3º, § 1º, I, e 9º, III, da Lei n. 8.666/1993, em razão de fazer constar, no item 8.7, V, do ato convocatório, cláusula editalícia que pode redundar em indevida restrição à ampla participação no certame;
- c) Ofensa ao art. 3º, caput, c/c art. 64, § 2º, ambos da Lei nº 8.666/1993, em razão de o instrumento convocatório (item 20.7 do edital) prever a possibilidade, sem respaldo legal, de a Administração convocar as licitantes remanescentes na hipótese de rescisão do contrato administrativo já assinado, após a homologação da licitação e a adjudicação do objeto ao vencedor do certame.

Apesar das irregularidades detectadas, não se vislumbra, por ora, justo motivo para sugerir a suspensão liminar do certame, antes que seja ofertada aos jurisdicionados a chance de esclarecer as ilicitudes ora apontadas, retificando o edital ou apresentando as razões defensivas que entendam necessárias, mormente em face de se ter constatado, na presente licitação, a elisão da quase totalidade das irregularidades detectadas por ocasião da análise do Edital n. 01/2016, realizada nos autos de n. 3706/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

Assim, difere-se, por ora, o pleito quanto à adoção de medida antecipatória de caráter inibitório para momento posterior à oitiva dos jurisdicionados.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Propõe-se ao conselheiro relator:

- a) **Determinar**, com fulcro no art. 40, II, da Lei Complementar n. 154/1996, a audiência dos agentes públicos declinados no item 3.1 deste relatório técnico para que, em o querendo, apresentem, no prazo legal, as razões de justificativa que julgarem aptas a afastar a imputação que ora lhes é feita, em observância ao postulado do contraditório e da ampla defesa;
- b) **Dar** vista dos autos ao *Parquet* de Contas, para sua manifestação regimental;
- c) **Retornar** os presentes autos à Unidade Técnica, para pronunciamento final e em conjunto, findo o prazo regular para manifestação dos agentes responsáveis indicados na alínea “a”, havendo ou não manifestação escrita destes, de tudo fazendo-se certidão nos autos.

Porto Velho/RO, 22 de abril de 2019.

(assinado eletronicamente)
Wesler Andres Pereira Neves
Auditor de Controle Externo
Cadastro n. 492

(assinado eletronicamente)
Santa Spagnol
Auditora de Controle Externo
Coordenadora de Controle de Licitações e Contratos
Cadastro n. 423

Em, 25 de Abril de 2019



SANTA SPAGNOL

Mat. 423

DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO V