



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**PARECER N. : 0142/2019-GPEPSO**

**PROCESSO N. :** 0848/2019  
**ASSUNTO:** Licitação - Concorrência Pública n°  
01/2019/CPL-GERAL/SML/PVH  
**UNIDADE:** Prefeitura do Município de Porto Velho  
**RELATOR:** Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

Tratam os autos da Concorrência Pública n° 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH, que tem por objeto a outorga de concessão para prestação de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Porto Velho, pelo período de 15 (quinze) anos, prorrogável por mais 5 (cinco) anos.

Ressalte-se que a vertente licitação foi deflagrada em decorrência de determinação dessa Corte de Contas (Acórdão n. AC2-TC 01025/17), vez que a Concorrência Pública n° 001/2016 - de mesmo objeto, foi considerada formalmente ilegal diante da constatação de diversas irregularidades a normas regulamentares aplicáveis à pretendida concessão.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Ademais, a Decisão supracitada determinou ao Poder Executivo Municipal que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, deflagrasse e concluisse novo procedimento licitatório.

Após, a Decisão Monocrática nº 0349/2018-GCWCS, proferida em 17.12.2018 (Processo nº 3706/2016/TCE-RO), determinou a deflagração de licitação no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação ocorrida em 01.02.2019. Em cumprimento aos termos do *Decisum*, o Município de Porto Velho deflagrou, em 01.03.2019, a Concorrência Pública nº 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH, em face do que o Corpo Técnico, em análise inicial, considerou que se poderia "reputar cumprida a aludida determinação".

Ademais, analisou a Unidade Técnica o cumprimento (ou não) das determinações inseridas no item I do Acórdão n. AC2-TC 01025/17<sup>1</sup>, aduzindo que as imposições

<sup>1</sup> **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)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

contidas nas letras "b", "c", "d", "e", "f", "g", "h" e "i" da Decisão teriam sido observadas, ao passo em que a letra "a" não havia sido cumprida.

Outrossim, reputou-se por ilegal o item 8.7, V, do Edital, que dispunha 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 da Lei 8.666/1993", o que materializaria infringência ao disposto no art. 3º, § 1º, e 9º, III, da Lei nº 8.666/93.

Na mesma esteira, o item 20.7 do Edital também foi contestado, por estabelecer que "se a 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", procedimento que não encontraria amparo jurídico,

---

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 pretensão contratação.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

em decorrência do que teriam sido descumpridos os arts. 3º, caput, e 64, § 2º, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Por fim, a Unidade Técnica dessa Corte de Contas concluiu:

**3.1.** De responsabilidade do Senhor Nilton Gonçalves Isner - 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.

Ademais, deixou a Unidade Técnica de sugerir a suspensão liminar do certame, por "ausência de justo motivo", além de recomendar o que segue:

"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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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."

Em seguida, vieram os autos a este Parquet de Contas, para exame.

É o relato do necessário.

Por introyto, necessário destacar que o processo em tela foi recebido por este *Parquet* de Contas no dia 26.04.2019 e a sessão pública de abertura da licitação está prevista para ocorrer no dia 06/05/2019 (segunda-feira), de modo que a elaboração do vertente parecer, efetivada após a análise pontual de centenas de documentos que instruem os autos, ocorreu em apenas 4 (quatro) dias úteis.

Bem por isso, e tendo em conta, como se verá adiante, a necessidade de suspensão do certame por diversas irregularidades constatadas, o exame em tela foi realizado com celeridade que o caso requer, sem prejuízo de uma análise minuciosa que será efetivada posteriormente.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

## **I - Das determinações emanadas do Acórdão AC2-TC 01025/17**

Avançando, cumpre manifestar concordância com o Corpo Técnico, por seus próprios fundamentos e sem maiores delongas, acerca do cumprimento ao disposto no item I, "c", "e", "f", "g", "h" e "i" do Acórdão AC2-TC 01025/17.

Sem embargos, no que diz respeito ao item I, "a", "b" e "d" do Acórdão supracitado, necessário que sejam lançadas algumas digressões.

Em relação à ausência de pesquisa/cotação de preços, de fato, compulsando-se o caderno processual, não se verifica documentação que indique sua efetivação em termos satisfatórios, conforme bem externado pela Unidade Técnica. Com efeito, as informações constantes do ID n. 735750 incluem apenas a pesquisa de preços de veículos (novos, apresentados apenas pela Empresa Rovema) e da publicidade. Não há, portanto, qualquer documentação estimando os preços dos insumos presentes na planilha de composição de custos (tais como combustíveis, lubrificantes, pneus e outros), o que inviabiliza não só avaliar a proposta de preço, mas principalmente a legitimidade dos valores unitários dos serviços, os quais impactam em futuros pedidos de realinhamento contratual.

No que diz respeito à exclusividade, o Corpo Técnico defende o afastamento da irregularidade, baseando seu posicionamento no Ato de Autorização para realização de Licitação (ID 731380 - fls. 215/224).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Verificando tal documento, constata-se que, de fato, existe menção de que “não haverá exclusividade na exploração dos serviços de transporte coletivo urbano”.

Nada obstante, em seguida, o próprio Ato de Autorização para realização de Licitação estabelece que “pelas características do objeto a ser licitado, deverá ser explorado por 01 (uma) empresa especializada ou 01 (um) consórcio de empresas” (sic).

Ora, manifesto o contrassenso entre a afirmação de que não haverá exclusividade e a restrição de exploração do objeto da licitação por apenas 1 (uma) empresa ou 1 (um) consórcio de empresas.

O que se vê, na prática, é a tentativa de manutenção da exclusividade em relação à prestação de serviço de transporte coletivo no âmbito do Município de Porto Velho.

Sobre o ponto, calha trazer à baila trecho do voto do Conselheiro Relator do Processo nº 3706/2016-TCER, que abordou, na licitação anterior deflagrada pelo Município, a questão da exclusividade:

“33. Na visão da unidade jurisdicionada, a adoção do recurso da exclusividade, pretende-se que uma única empresa ou um único consórcio de empresas desenvolva os serviços de transporte coletivo urbano para que, então, sejam compensadas as perdas na operação das linhas deficitárias com os ganhos das linhas lucrativas, o que, em tese, viabiliza os serviços e lhes confere um suposto caráter social.

34. A argumentação da Administração não se sustenta, haja vista que não se concretizou um estudo comparativo entre a realidade do serviço de transporte coletivo de Porto Velho-RO e o das demais cidades semelhantes, em especial quanto à comparação do índice de passageiros por quilômetro (IPK).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

35. Para, além disso, como bem delineado pela Unidade Técnica mostra-se contraditório o reconhecimento da necessidade de uma frota maior, mas a peça editalícia haver fixado um quantitativo em patamar inferior, sem sequer estabelecer um mecanismo para revisão periódica do tamanho da frota que as concessionárias deverão empregar na execução do contrato.

36. Da mesma forma no que alude à média de passageiros por dia em contraposição à média de frota circulante, uma vez que a alegação de que "Porto Velho-RO não comportaria mais de duas empresas de porte médio ou grande", sem que se comprove, de forma cabal, em quais dados tal argumentação se baseia.

37. Dessarte, a alegação de que "o fracionamento da receita em patamar inferior aos investimentos necessários" seria óbice ao caráter de não-exclusividade da concessão não se sustenta, porquanto, a toda evidência, fracionada a receita, em virtude do número maior de concorrentes, igualmente fracionados teriam de ser os investimentos necessários a cada um daqueles, sobretudo, nessa perspectiva, em face do devido parcelamento do objeto licitado, em que constituir-se-iam lotes para a disputa dos interessados, cada um dispondo de linhas com alto índice de passageiros por quilômetro e de linhas de baixa atratividade econômica.

38. Verifico que a conclusão da Administração Pública de Porto Velho-RO, alfim, ressent-se da demonstração fática e cabal das balizas, premissas e método que conduzem a ela, uma vez que a referência genérica é vazia de comprovação factual, pelo que não se conhece o desenvolvimento dos estudos que baseiam a asserção.

39. Ademais, tenho que o caráter de exclusividade retira do Poder Concedente a possibilidade de autorizar a entrada de um novo prestador do serviço, em momento futuro, uma vez observada a conjuntura socioeconômica, lastreada por critérios objetivos fixados no edital ou em regulamento próprio, razão pela qual se exige uma clara demonstração técnica quanto à sua inviabilidade, inclusive à luz da evolução futura do serviço.

40. A Lei n. 8.987, de 1995, estabelece em seu art. 7º, Inciso III, como direito dos usuários, "obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente" (Sic).

41. Nesse norte, a mera alegação de inviabilidade, destituída de sua comprovação fática, mediante estudo técnico feito especificamente para este fim, não basta para afastar a regra da não-exclusividade da concessão, especialmente quando as análises empreendidas pela SGCE e pelo MPC deixam clarividente que, malgrado o extenso arazoado veiculado na justificativa, não se demonstrou, cabalmente, a inviabilidade técnica ou econômica obstante do caráter competitivo da concessão.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

42. Sob esse aspecto, para que a exclusividade na exploração de serviço público não se torne inteiramente contrária ao próprio interesse público, em desprestígio à prática da livre concorrência entre as empresas, necessário é um estudo contundente acerca da vantagem desse modelo, para o fim de demonstrar que propiciar-se-á um serviço mais ágil, de maior qualidade ao usuário do transporte coletivo de passageiros e, principalmente, com tarifas módicas.

43. Nesse contexto, verifico que a mera alegação de que "não havendo o caráter da exclusividade seria necessário o estabelecimento de tarifas diferenciadas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de cada área" não se apresenta minimamente razoável, uma vez que, ao menos em tese, considerando-se os motivos que ensejaram a decretação de caducidade do contrato anterior, a adoção do modelo fracionado do objeto, isto é, distribuído em lotes que contemplem tanto linhas com alto índice de passageiros por quilômetro quanto linhas de baixa atratividade econômica, de forma a manter o interesse das licitantes na prestação de tais serviços, revela mais hábil para o não-comprometimento da qualidade do transporte público, razão pela qual a irregularidade em questão remanesce."

Poder-se-ia argumentar que a retirada do termo "exclusividade" do instrumento convocatório e de outros documentos que instruem os autos permitiria ao Município que, posteriormente, realizasse novo certame para que outras empresas pudessem prestar o mesmo serviço.

Nada obstante, tal sistemática desvirtuaria todos os elementos que foram considerados para fins de viabilidade econômica do negócio, tais como o número de passageiros, valor da tarifa, etc.

Dessa forma, discordando do entendimento manifestado pelo Corpo Técnico, entendo que a irregularidade permanece, em face do que se verifica descumprimento ao item I, "b", do Acórdão AC2-TC 01025/17 e ao disposto no art. 16 da Lei n. 8.987, de 1995.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Quanto à ausência de parcelamento do objeto, o Corpo Técnico, inicialmente, transcreveu a justificativa da municipalidade para a previsão de que o serviço deveria ser, integralmente, prestado por 01 (uma) empresa ou 01 (um) consórcio de empresas, a saber:

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. 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 (grifou-se)

Após, a Unidade Técnica, sem adentrar ao mérito da justificativa supracitada, lançou considerações acerca da viabilidade de parcelamento formal e material do objeto de um certame, aduzindo:

“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.”



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Nessa esteira, citando entendimentos do Tribunal de Contas da União, o Corpo Técnico, haja vista a permissão editalícia de *"agrupamento de licitantes em consórcio para disputa o objeto"*, considerou que a determinação do Tribunal de Contas havia sido atendida, ou seja, a sistemática de objeto incindível encontraria amparo jurídico.

No ponto, discordo do entendimento capitaneado pelo Corpo Técnico. A justificativa trazida à baila pela municipalidade para ausência de divisão do objeto da licitação em lotes ou em itens não é suficiente para que a sistemática seja considerada regular.

A presunção de que a divisão do objeto levaria à participação 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"* não é plausível, carecendo, ademais, de sustentação jurídica.

Deveras, a subdivisão do objeto de uma licitação em lotes ou itens não resulta, por si só, na participação de empresas *"sem capacidade técnica e operacional"* ou, ainda, sem experiência e capacitação técnica, independentemente da amplitude dos serviços a serem prestados, até porque tais requisitos são objetos de avaliação via outros instrumentos postos em lei, como, por exemplo, a exigência de capacidade técnica.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Tanto que a praxe seguida, em licitações congêneres, é exatamente a divisão do objeto, procedimento que, alias, é consentâneo com a jurisprudência dessa Corte de Contas consubstanciada na Súmula nº 8/TCE-RO<sup>2</sup>, que estabelece:

A Administração Pública em geral deverá restringir a utilização do critério de julgamento menor preço por lote, reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica, observadas as seguintes condições cumulativas:

- a) apresentar justificativa que demonstre a motivação para a utilização do critério de julgamento menor preço por lote;
- b) prever quantidade restrita de itens por lote;
- c) proceder ao agrupamento por lote de itens que guardem homogeneidade entre si, isto é, considerando-se a natureza e características dos itens, possam ser fornecidos por um mesmo fornecedor, concretizando, assim, os princípios da competitividade e igualdade;
- d) estabelecer no instrumento convocatório a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;
- e) proceder à rigorosa, ampla e irrestrita pesquisa de preços de mercado vigente na data da licitação;
- f) prever no edital a desclassificação da proposta se contemplar valor unitário (item) e/ou global (lote) acima do valor de mercado;

---

<sup>2</sup> Apesar da Súmula tratar da divisão em lotes ao revés do fracionamento em itens, a sistemática racionalizada é a mesma enfrentada no vertente caso, em que se defende a divisão do objeto ao invés da previsão de objeto incindível.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

- g) contemplar no critério de julgamento previsto no edital além dos valores unitários dos itens, a estimativa de quantidade a ser adquirida por item no prazo de validade do registro;
- h) considerar no julgamento da proposta o resultado mais vantajoso à Administração Pública ao se efetuar a comparação entre "a soma dos preços por item no lote" e a "somatória dos preços dos itens do lote, multiplicado pela estimativa de consumo"; e
- i) fazer menção expressa no Edital de que compete ao pregoeiro diligenciar, se, no curso da licitação, depreender indício de que o levantamento prévio de preços padece de fragilidade, a exemplo da disparidade entre o preço inicialmente previsto e o preço ofertado pelos participantes.

Outrossim, não é demais rememorar que a necessidade de parcelamento do objeto já foi devidamente abordada por essa Corte de Contas no processo anterior, conforme previsto no item I, "d", do Acórdão AC2-TC 01025/17 (Processo nº 3706/16/TCE-RO).

Sobre o ponto, vale transcrever trecho do voto do Relator do processo supracitado:

"37. Dessarte, a alegação de que "o fracionamento da receita em patamar inferior aos investimentos necessários" seria óbice ao caráter de não-exclusividade da concessão não se sustenta, porquanto, a toda evidência, fracionada a receita, em virtude do número maior de concorrentes, igualmente fracionados teriam de ser os investimentos necessários a cada um daqueles, sobretudo, nessa perspectiva, em face do devido parcelamento do objeto licitado, em que constituir-se-iam lotes para a disputa dos interessados, cada um dispendo de linhas com alto índice de passageiros por quilômetro e de linhas de baixa atratividade econômica.

38. Verifico que a conclusão da Administração Pública de Porto Velho-RO, alfim, ressent-se da demonstração fática e cabal das balizas, premissas e método que



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

conduzem a ela, uma vez que a referência genérica é vazia de comprovação factual, pelo que não se conhece o desenvolvimento dos estudos que baseiam a asserção."

Dessarte, em contraposição ao disposto pelo Corpo Técnico, entendo que a irregularidade permanece, em face do que se verifica descumprimento ao item I, "d", do Acórdão AC2-TC 01025/17 e ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993.

## **II - Das novas irregularidades capitaneadas pelo Corpo Técnico**

A análise do feito levada a cabo pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas constatou, ainda, supostas infringências a normas insculpidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

*Deveras, "a cláusula 8.7, V, do edital aduz 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'".*

Segundo o Corpo Técnico, a previsão seria ilegal e teria o condão de mitigar a competitividade da licitação, vez que o art. 9º da Lei nº 8.666/93 restringe apenas a "participação de empresas que possuam empregados/servidores que tenham vínculo com o **órgão/ente contratante ou responsável pela licitação**".

Discordo do posicionamento manifestado pelo Corpo Técnico. A vedação prevista no art. 9º da Lei nº



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

8.666/93 ampara-se no princípio da moralidade, e veda a participação, em certames, de empresas que tenham qualquer vínculo com o ente licitante, que no caso é o Município de Porto Velho.

O que se busca é evitar a obtenção, pela empresa, de favorecimento ou de informações privilegiadas. Para tanto, não importa em qual órgão ou entidade o servidor seja lotado, mormente em um Município de amplitude reduzida, como Porto Velho.

Basta ver, por exemplo, que no processo em tela já foram praticados relevantes atos da Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes, da Superintendência de Gestão de Gastos Públicos, da Superintendência Municipal de Licitações, da Controladoria Geral do Município e da Procuradoria Geral do Município.

Avançando, o Corpo Técnico aduz que também haveria irregularidade no item 20 do edital do certame, que fixou 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"*.

Isso porque, na visão da Unidade Técnica, a previsão de convocação da segunda colocada, após o encerramento da licitação e a assinatura do contrato, não encontraria supedâneo jurídico.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Com razão o Corpo Técnico, haja vista que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente permite ou autoriza.

*In casu*, inexistente previsão legal de convocação do segundo colocado na disputa após a assinatura do contrato, ainda que em decorrência da inércia da vencedora do certame em iniciar a prestação dos serviços.

*Assim, constata-se infringência ao art. 3º, caput, c/c art. 64, § 2º, ambos da Lei nº 8.666/1993.*

### **III - Outras irregularidades verificadas por este Parquet**

#### **III.1 - Item 11.23.1.4 do edital**

De pronto, verifica-se que o item 11.23.1.4 do edital, ao exigir, sem amparo legal, profissional de nível superior em engenharia com especialidade em transporte (pós-graduação, mestrado ou doutorado), restringe, ilegalmente, a competitividade do certame.

Com efeito, a Lei 8.666/93, ao tratar da qualificação técnica para participação em certames, assevera que a comprovação da capacidade técnico-profissional se dará por meio da *"comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior"*.

Vê-se, portanto, que a lei trouxe como requisito de qualificação tão somente a necessidade de que a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

empresa disponha de "*profissional de nível superior*", não existindo supedâneo jurídico para a previsão contida no edital - engenheiro com especialidade (pós-graduação, mestrado ou doutorado).

### **III.2 - Item 11.5.1 do Edital (Regularidade Fiscal e Trabalhista)**

Não houve previsão, como critério de regularidade fiscal e trabalhista, de certidões positivas de débitos com efeitos negativos, o que restringe também, de forma ilegal, a competitividade da licitação, conforme farto entendimento doutrinário e jurisprudencial.

Assim, as disposições contidas no item 11.5.1 do edital, que dizem respeito à necessidade de apresentação de certidão negativa, devem se adequadas para que a licitação possa ter continuidade.

### **III.3 - Item 11.4.2.4 do Edital (qualificação econômico-financeira)**

Segundo consta do referido item, para participar da licitação, a empresa licitante deverá "apresentar resultado menor a 1 (um), em qualquer dos índices constantes no subitem 11.4.2.1 deste Edital, bem como **comprovar capital social registrado ou patrimônio líquido mínimo de 2,5% (dois vírgula cinco por cento) do montante da contratação**, de acordo com os parágrafos 2º e 3º, do artigo 31 da Lei 8.666/1993, o que perfaz



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Desse modo, só estariam habilitadas a participar do certame empresas que possuíssem capital social ou patrimônio líquido mínimo de R\$ 22.390,433,10 (vinte e dois milhões trezentos e noventa mil, quatrocentos e trinta e três reais e dez centavos).

Decerto pouquíssimas empresas no Brasil possuem tal capital social ou patrimônio líquido. O item, portanto, materializa infringência à ampla competitividade quista em licitações, contexto ilegal que pode ser afastado por meio do parcelamento do objeto em lotes, procedimento que irá gerar, como consequência, a redução dos valores atinentes à qualificação econômico-financeira, permitindo, dessa forma, a concorrência de um número maior de empresas no certame.

### **III.4 - Item 12.4.1 (Da discrepância verificada nos critérios de pontuação)**

O edital do certame fixa no item 12.4.1 pontuação/critérios estabelecidos para a atribuição de notas aos licitantes, presentes na proposta técnica.

No ponto, é possível verificar previsão desarrazoada em relação à pontuação prevista para a disponibilização de ar-condicionado (50 pontos) - item de manifesta relevância na cidade, haja vista as constantes temperaturas elevadas, e aquela fixada para música ambiente (idênticos 50 pontos).

Ora, existe um grau diferenciado tanto de custos quanto de relevância no que diz respeito aos serviços que podem ser ofertados aos usuários. Por óbvio, a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

utilização de ar-condicionado encarece muito mais o custo do serviço do que a mera disponibilização de música ambiente.

Outrossim, tais itens, assim como outros de pontuação ínfima, serão praticamente desconsiderados diante da alta pontuação atribuída a outros itens, como, por exemplo, tempo anterior de operação de serviço de transporte público, em que há uma variação de 0 (zero) a 10.000 (dez mil) pontos<sup>3</sup>.

Assim, v.g., seria irrelevante que uma empresa ofertasse ar-condicionado (50 pontos), internet (50 pontos), música ambiente (50 pontos) e tivesse menos de 5 (cinco) anos de operação (0 pontos), já que, nesse caso, qualquer empresa que apresentasse um tempo de operação superior a 5 (cinco) anos abriria, na proposta técnica, uma diferença de pontuação de no mínimo 850 (oitocentos e cinquenta) pontos.

A empresa com um tempo de operação razoável, portanto, poderia chegar a não ofertar qualquer comodidade – menos ou mais relevante, e ainda assim venceria a licitação, ofertando, no fim das contas, um serviço de pior qualidade, sistemática que atenta contra o princípio constitucional da eficiência.

---

<sup>3</sup> Entre 5 a 8 anos = 1.000 pontos;  
Entre 8 a 10 anos = 2.000 pontos;  
Entre 10 a 13 anos = 3.000 pontos;  
Entre 13 a 16 anos = 4.000 pontos;  
Entre 16 a 19 anos = 5.000 pontos;  
Entre 19 a 22 anos = 6.000 pontos;  
Entre 22 a 25 anos = 7.000 pontos;  
Mais de 25 anos = 10.000 pontos;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Destaque-se que a mesma discrepância ocorre, ainda que em menor grau, em relação à pontuação atribuída ao prazo de implantação do CCO e SIU.

Mister se faz, portanto, que seja efetivada correção nos critérios de pontuação, que se mostram desarrazoados e desproporcionais.

#### **IV - Da necessidade de suspensão do certame**

As irregularidades constatadas no vertente processo são de reconhecida relevância, mormente diante do condão que possuem de restringir, ilegalmente, à competitividade da licitação, em face do que a plausibilidade do direito invocado está caracterizada.

Presente, ainda, o perigo da demora, pois a abertura do certame, maculado de vícios que afetam a ampla competitividade da licitação, é iminente (dia 06.05.2019 - próxima segunda-feira).

Há que se salientar, ainda, que o exame em tela foi feito com máxima celeridade, notadamente ante a proximidade da sessão de abertura da licitação, de modo que é possível vislumbrar, diante de uma análise mais acurada, a probabilidade de constatação de outros vícios, igualmente graves.

Nesse esteira, tem-se, exemplificativamente, o valor da tarifa prevista, de R\$ 3,80 a R\$ 4,20, sem que houvesse sequer cotações de preços levadas a cabo de forma razoável, conforme exposto alhures e, ainda, a diminuição da



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

sobreposição de linhas, alardeada no Projeto Básico, que parece depor contra a eficiência que deve ser almejada em concessões do tipo, diminuindo a concorrência entre empresas para uma mesma linha e gerando, em última instância, a superlotação de ônibus e a diminuição da qualidade do serviço prestado.

Ademais, o estudo feito pela municipalidade acerca da situação do transporte coletivo no âmbito do Município de Porto Velho, ao que tudo indica, não trouxe sugestões prática e metodologias que pudessem de fato levar ao aperfeiçoamento do serviço, notadamente tendo-se em vista que sequer houve levantamento acerca da eficiência ou não de se dividir em lotes o objeto da licitação e admitir a superposição de linhas.

## V – Conclusão

Em face do exposto, opino nos seguintes moldes:

I - Seja concedida Tutela Inibitória, *inaudita altera parte*, determinando a suspensão imediata da Concorrência Pública nº 001/2019/CPL-GERAL/SML/PVH, em face da subsistência 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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Administração formular o orçamento estimativo da contratação;

b) Ofensa ao art. 16 da Lei n. 8.987, de 1995, haja vista que a municipalidade não demonstrou, mediante estudo técnico adequado, 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) infringência à dicção do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993, em razão de não proceder ao parcelamento do objeto, quando inexistente comprovada inviabilidade técnica ou econômica para tanto, deixando de ampliar assim, a competitividade da disputa;

d) 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.

e) Infringência ao disposto nos arts. 3º, § 1º, I, e 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, haja vista que o item 11.23.1.4 do edital



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

restringe, ilegalmente, a competitividade do certame, ao exigir, sem amparo legal, profissional de nível superior em engenharia com especialidade em transporte (pós-graduação, mestrado ou doutorado);

f) Infringência ao disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, na medida em que não houve previsão, como critério de regularidade fiscal e trabalhista, de certidões positivas de débitos com efeitos negativos, o que restringe também, de forma ilegal, a competitividade da licitação;

g) Infringência ao disposto nos arts. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, haja vista a restrição de participação na licitação de empresas que possuam capital social registrado ou patrimônio líquido mínimo de R\$ 22.390,433,10 (vinte e dois milhões trezentos e noventa mil, quatrocentos e trinta e três reais e dez centavos), ou seja, de 2,5% (dois vírgula cinco por cento) do montante da contratação, diminuindo o quantitativo de licitantes aptos a participar da Concorrência;

h) Infringência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista a discrepância entre os critérios de pontuação constantes da proposta técnica, na forma disposta no item III.4 deste Parecer;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

II - Sejam os gestores do Município de Porto Velho, responsáveis pelas irregularidades constatadas e pela condução do certame chamados aos autos para que apresentem razões de justificativa ou documentos que demonstrem o saneamento dos ilícitos verificados.

É como opino.

Porto Velho, 3 de maio de 2019.

**Érika Patrícia Saldanha De Oliveira**  
**Procuradora do Ministério Público de Contas**

Em 3 de Maio de 2019



ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA  
PROCURADORA