

# **ANEXO 03**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## **REPRESENTAÇÃO Nº 019/2011**

Origem:	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS</b>
Destinatário:	<b>TRIBUNAL DE CONTAS</b>
Expediente nº	<b>1016</b>
IT-MPC nº:	<b>082/2011</b>
Órgão:	<b>EXECUTIVO MUNICIPAL DO RIO GRANDE</b>
Assunto:	<b>LICITAÇÃO PARA OUTORGA DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS</b>

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas.

### **MEDIDA CAUTELAR**

O Ministério Público de Contas, por seu Agente firmatário, nos termos do disposto no artigo 25, inciso I, do Regimento Interno, respeitosamente se dirige a essa Douta Presidência para dizer e propor o que segue:

I – Este *Parquet* examinou, a partir de documentação enviada pelo Doutor José Alexandre Zachia Alan, Promotor de Justiça do Município do Rio Grande, a possível ocorrência de irregularidades em exigências constantes do Edital de Concorrência nº 004/2011, o qual trata de procedimento licitatório, tipo técnica e





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

preço, para a *outorga de concessão de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, por ônibus*, no Município do Rio Grande, cuja abertura dos envelopes está prevista para o dia 28/07/2011 (fl. 08).

A análise preliminar do instrumento editalício evidenciou a existência de exigências que restringem o caráter competitivo do certame, dentre os quais destacamos:

1 – Adoção de índices de liquidez e de solvência (item 4.3, "e") sem justificativa baseada em estudo técnico, conforme entendimento do TCU mediante os Acórdãos 2088/04-P e 2338/06-P, *verbis*:

*"9.4.6. ausência de fundamentação para a exigência de índices econômico-financeiros mínimos ou máximos em estudo contábil que indique que tais índices foram fixados em níveis apenas o bastante para atestar que a licitante possui condições suficientes para solver suas obrigações, a exemplo do índice de endividamento menor ou igual a 0,8, estabelecido no edital licitatório, em desacordo com as determinações desta Corte contidas na Decisão nº 1.070/2001 e nos Acórdãos nºs 778/2005, 308/2005, 247/2003 e 112/2002, todos do Plenário; AC-2338-49/06-P".*

*"9.6.2. observe a exigência contida no art. 31, §5º da Lei 8.666/93, quanto à obrigatoriedade de justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados na avaliação da qualificação econômico-financeira dos proponentes; Informações AC-2088-49/04-P".*

Aliás, situação semelhante foi objeto da Representação MPC nº 022/2009<sup>1</sup>, cuja medida cautelar foi referendada pelo Plenário desta Corte, o que, posteriormente, ocasionou a anulação do certame por parte do Executivo Municipal de Uruguaiana.

---

<sup>1</sup> Referente ao Edital de Concorrência nº 003/2009 visando à contratação de serviços de abastecimento de água potável, cuja a exigência de índices contábeis estava desprovida de comprovação do devido estudo técnico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

No mesmo sentido, o eminente Conselheiro, Iradir Pietroski, ao examinar a Representação MPC nº 17/2011<sup>2</sup>, acolheu o pedido de liminar para suspender certame com objeto idêntico, tendo como fundamento, dentre outros, “a *qualificação econômico-financeira, restando inconsistentes algumas imposições e, inexistência de estudo técnico que justifique os índices mínimos de Liquidez Corrente e de Liquidez Geral exigidos no Edital*”.

2 – A experiência da licitante, quesito constante da alínea “e” do item 4.4 e do item 2.3 do Anexo X, que considera o *tempo em que o proponente atuou na prestação de serviço de transporte de passageiros, com frota mínima de 80 ônibus*. Ademais, as exigências contidas no item 2.3.2 do anexo X vão de encontro ao disposto na alínea “e” do item 4.4<sup>3</sup>.

Cumprido destacar que o *Parquet*, através da Representação nº 044/2008, questionou a exigência de atestados ou certidões que comprovem a realização anterior de obras e serviços de engenharia com **características e porte similares ao pretendido**, por caracterizar restrição indevida, e, portanto, ocasionar limitação ao competidor.

Tal proposição se deu por força de documentação colacionada pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul – CREA/RS, o qual arguiu a ilegalidade de determinada exigência, prevista em editais licitatórios veiculados por órgãos públicos, de modo geral, quanto à necessidade de que as empresas participantes comprovem a sua capacidade técnico-operacional pertinente e compatível

---

<sup>2</sup> Processo nº 6100-0200/11-7, referente à Concorrência nº 03/2011 efetivada pelo Executivo Municipal de Novo Hamburgo.

<sup>3</sup> 4.4. **HABILITAÇÃO TÉCNICA:** ....e) *Comprovação de experiência na atividade, por meio de atestado(s) de realização de serviços de transporte coletivo de passageiros, por ônibus, com frota mínima de 80 (oitenta) veículos, conforme descrito a seguir: (grifo nosso)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

em características, volume e prazo ao objeto alvitrado, mediante a obtenção, em nome da pessoa jurídica, de atestado ou certidão.

O “feito”, autuado sob o nº 7949-02.00/08-1, foi distribuído ao Eminentíssimo Conselheiro Cezar Miola, o qual, diante da complexidade apresentada, encaminhou-o à Consultoria Técnica, para coleta de subsídios, com posterior remessa à douda Auditoria da Casa.

Feitas as respectivas análises e considerações sobre o tema, o Conselheiro-Relator concluiu nos seguintes termos:

*VII – Pelo exposto, em respeitosa divergência ao posicionamento manifestado pela Consultoria Técnica e pelo eminentíssimo Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Mariotti, voto por:*

**a) acolher a Representação MPC nº 0044/2008, no sentido de considerar que a exigência – formulada a pessoas jurídicas – de atestado ou certidão que comprove a prévia execução de obras e serviços de engenharia (o que se convencionou denominar “capacidade técnico-operacional”) não pode ser colocada como elemento impeditivo à habilitação de possíveis interessados em contratar com a Administração Pública;**

**b) declarar que, embora inadmissíveis como elemento restritivo à participação em procedimento licitatório, tais certificações podem ser consideradas quando da análise técnica das propostas, nas obras e serviços cuja complexidade assim o exigir, desde que sua valoração atente sobretudo para os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos demais expressos pela Constituição e cuja observância é obrigatória para a Administração Pública;**

**c) firmar entendimento, sem embargo das conclusões lançadas nas alíneas a e b deste voto, no sentido de que, na fixação das condições editalícias para a execução de obras e serviços de engenharia pelo Poder Público, devem ser contemplados requisitos que evidenciem e assegurem a plena capacidade financeira, material, operacional e de controle por parte da contratada em relação ao respectivo objeto;”**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Tal orientação foi acolhida, à **unanimidade**<sup>4</sup>, pelo Egrégio Plenário, Sessão de 13/05/2009<sup>5</sup>.

Nessa senda, também formou-se a determinação expedida pelo Plenário do TCU a órgão jurisdicionado no Acórdão nº 1.094/2004:

*"9.3. determinar à (...) que, quando da abertura de novo procedimento licitatório em substituição à Concorrência 01/2004, observe o disposto no art. 3º da Lei 8.666/93 e os seguintes preceitos na elaboração do edital":*

*(...)*

*9.3.9. abstenha-se de incluir quesito que atribua pontos na avaliação da proposta técnica pelo tempo de existência do licitante na prestação de serviços na área de "informática";"*

Ainda no que refere ao quesito, mais do que pontuar as propostas técnicas apenas pelo tempo em que a empresa licitante tenha prestado serviços, com determinado número de veículos, a Administração deveria estabelecer como quesitos para pontuação a complexidade e o desempenho efetivo obtido pela empresa em seus trabalhos anteriores.

Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>, *"tempo, só por só, é elemento neutro (...) em nada diferencia os seres ou situações, (...) a lei não pode tomar o tempo ou data como fator de discriminação (...) O que pode tomar como elemento discriminador é o fato, é o acontecimento, transcorrido em certo tempo por ele delimitado."*

<sup>4</sup> No mesmo sentido foram deferidas as medidas cautelares nas Representações nºs 20/2009 e 21/2009 relativas aos procedimentos licitatórios realizados no âmbito do DAER e do DMAE, respectivamente (Processos nºs 6778-02.00/09-9 e 6819-02.00/09-9, Relatores os Eminentes Conselheiros Victor José Faccioni e Algir Lorenzon).

<sup>5</sup> Ainda tramita recurso administrativo sobre a matéria.

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. Pgs 32 e 33.



Ressalta-se que exigência análoga foi objeto da Representação MPC nº 013/2011, Processo nº 5406-0200/11-0, que trata da outorga de permissão de 24 linhas de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Esteio, cuja medida cautelar concedida pelo Ilustre Relator Conselheiro Marco Peixoto, em 05/07/2011, foi no sentido de adoção de medida preventiva mediante a suspensão do certame, nos seguintes termos:

*“Isso posto, diante da documentação acostada e das razões trazidas a estes autos, concluo que as exigências constantes do Edital impugnado, especialmente no que se referem à “Experiência da Licitante” e à “Capacitação Técnico Profissional dos Operadores” implicam risco de violação à isonomia e restrição à ampla participação na concorrência.”*

3 – A exigência de aquisição dos bens tidos como reversíveis (127 ônibus) por parte da empresa vencedora do competitivo (item 4.4, “d”), pelos seguintes motivos:

3.1 – Há evidências de que parte da frota a ser adquirida poderia não atender às exigências contidas no Anexo I do edital, conforme corroborado pelo item 2 do Ofício nº 559/2011<sup>7</sup> da Promotoria Especializada do Rio Grande, no que diz respeito à lotação máxima dos veículos (fls. 103), o que exigiria a substituição dos mesmos, com potencial prejuízo ao futuro concessionário. Tal assertiva se dá também pelo fato de que, considerando apenas o ano dos veículos relacionados, 08 (oito) ônibus (ano 1996) já não cumpririam as exigências por ocasião do início da prestação dos serviços (22/01/2012), já que a idade máxima permitida é de 15 anos, conforme estipulado no artigo 31 da Lei Municipal nº 5.602/2002 (fl. 94) e no item 4.2 do Anexo I;

---

<sup>7</sup> Acompanhado de Parecer e Autos de Constatação, emitidos pela Unidade de Assessoramento Técnico do Douto Ministério Público Estadual (fls. 102 a 120).



3.2 – O fato de o edital exigir uma frota mínima de 130 ônibus, a obrigatoriedade da aquisição dos 127 ônibus aliada à possível opção pela utilização dos mesmos por parte dos participantes, poderão tornar inócua a Pontuação de Condição da Frota para todos os interessados, resultando em demasiada relevância ao tempo de atividade no ramo (PEA) para fins de adjudicação do objeto;

3.3 – O dispositivo, em tese, traz benefício à atual concessionária, proprietária dos veículos em utilização, a qual, portanto, não teria de arcar com o custo adicional referente à aquisição da frota, o que acabaria por ferir o princípio da isonomia;

3.4 – Em se tratando de bens de caráter reversível, a alienação por parte da Administração deveria se dar mediante procedimento licitatório específico. Portanto, tal exigência está em dissonância com o disposto no artigo 2º e no §8º do artigo 22<sup>8</sup>, da Lei Federal nº 8.666/1993;

3.5 – Ausência de avaliação dos bens reversíveis, já que o valor, em tese, seria necessário tanto para a formulação das propostas como para a determinação do valor das garantias.

Cumprido destacar o entendimento de que a imposição aos licitantes quanto à assunção da frota de veículos que atualmente presta os serviços, afigura-se como potencial restrição ao caráter competitivo do certame.

Nessa situação, não há que se falar em indenização às empresas atualmente responsáveis pela prestação dos serviços, uma vez que se está a tratar de bens móveis que, independentemente do término da relação contratual entre as partes (Poder Público e empresas prestadoras dos

---

<sup>8</sup> Art.22 - .....§8º - É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

serviços), permanecem integrando o patrimônio privado, não havendo qualquer parcela incorporada ao patrimônio público.

Ademais, observe-se que o fato de não se ter atribuído, objetivamente, valor à frota a ser revertida e adquirida pelo vencedor do certame, inviabiliza o julgamento da melhor proposta.

Isto porque, a análise da melhor proposta comercial deveria tomar em consideração aquela que propiciasse maior aporte de recursos ao Município.

Nesse sentido, ressalta-se que exigência idêntica foi objeto da Representação MPC nº 017/2011, Processo nº 6100-0200/11-7, que trata da outorga de concessão de linhas de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Novo Hamburgo, cuja medida cautelar concedida pelo Ilustre Relator Conselheiro Iradir Pietroski, em 04/07/2011, foi no sentido de adoção de medida preventiva mediante a suspensão do certame, nos seguintes termos:

*“Os itens 3.2, 14.4 e 14.5 do Edital, configuram potencial restrição ao caráter competitivo do certame, tendo em vista a imposição aos licitantes a assunção da frota de veículos que atualmente presta os serviços.”*

4 – A exigência de Patrimônio Líquido de R\$ 6.000.000,00, constante do item 4.3, alínea “b”, está desprovida de dados que comprovem que o referido valor se enquadra no limite estabelecido no §3º do artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/93, nos termos do entendimento do TCU, assentado no Acórdão nº 0313-04/08-2, *verbis*:

AC- 0313-04/08-2:

“ACÓRDÃO]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União [...] em:  
9.5. determinar à ECT que, caso seja prevista a comprovação de capital social mínimo em seus editais de licitação, nos termos do art. 31, §§ 2º e 3º, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

*Lei nº 8.666/1993, respeite o limite previsto no § 3º do citado artigo (máximo de 10% do valor estimado da contratação) e exija a comprovação de integralização de quotas ou ações da empresa vencedora do certame apenas no momento da contratação;”*

5 – Exigência de valor máximo de oferta pela outorga, fixada em R\$ 7.500.000,00, consoante o disposto no item 3.1 do Anexo X e no Modelo 11.

Inobstante a restrição quanto à obtenção da melhor proposta financeira, cabe referir que a imposição de valor máximo, quando combinada com a exigência relatada no item 4.2 retro, termina por reforçar aquela situação, qual seja a demasiada relevância atribuída ao tempo de atividade no ramo (PEA), já que a Pontuação Total é o resultado da soma da Pontuação Financeira e da Pontuação Técnica, nos termos do item 1 do Anexo X.

Outrossim, não se vislumbra justificativa para que a municipalidade estabeleça limite máximo para a outorga, sobremaneira se considerar que representaria fluxo de recursos consideráveis e também, em tese, propiciaria que as empresas eficientes e com menor custo operacional pudessem efetivar propostas mais vantajosas;

6 - A exigência de garantia de execução do contrato, no valor de R\$ 1.000.000,00, item 11 do Edital, está desprovida de dados que comprovem que o referido valor se enquadra no limite estabelecido no §2º do artigo 56 da Lei Federal nº 8.666/1993;

7 – Ausência dos critérios de aferição da qualidade dos serviços, preconizados pelo artigo 10, inciso III, da Lei Municipal nº 5.602/2002<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Artigo 10 – O Termo de Permissão ou contrato de concessão deverá conter, como cláusulas, as relativas:.....III – aos critérios: indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; (grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

Ademais, embora a Minuta do Contrato de Concessão (Anexo VIII), em seus itens 5, 5.1, 8.1.3 e 8.1.13, aborde aspectos atinentes à qualidade, o mesmo carece dos critérios estabelecidos na norma citada.

Registre-se, ainda, que o artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/1995, a que se refere o edital, cuida de estabelecer linhas gerais acerca da prestação de serviço adequado, sem, contudo, estabelecer parâmetros objetivos de mensuração, incumbência esta de competência do Poder Concedente.

Portanto, não obstante a exigência contida na referida norma municipal, tanto o edital quanto a minuta contratual carecem de previsões objetivas sobre a forma de aferição da qualidade dos serviços.

Consigna-se, ainda, que o artigo 11 da mesma Lei refere a possibilidade de intervenção por parte do Poder Público Municipal, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, previsão essa que, em face da inexistência de critérios objetivos de mensuração, torna-se inócua.

II - Gize-se que a concessão de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, em observância ao artigo 175<sup>10</sup> da Constituição, é um serviço público de natureza essencial e deve ser prestado direta ou indiretamente nos termos do artigo 30<sup>11</sup> da Carta Maior, aplicando-se também as disposições da Lei 8.987/1995.

---

<sup>10</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

<sup>11</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

Nos termos da legislação vigente, a Administração adotou como critério de julgamento o disposto no inciso VI do artigo 15 da Lei Federal nº 8.987/1995<sup>12</sup>.

Segundo se depreende do Anexo X do Edital em comento, o cálculo da Pontuação Total, conforme já referido, resultará do somatório da Pontuação Técnica (PTec) e da Pontuação do Valor Ofertado (PVO). Por sua vez, a pontuação técnica se dará mediante o somatório da Pontuação de Condição da Frota (PCF) e a Pontuação de Experiência na Atividade (PEA).

Observa-se que o quesito PEA, constante do item 2.3 do Anexo X, acerca da experiência da licitante, considera *o tempo em que o proponente atuou na prestação de serviço de transporte de passageiros*, atribuindo 100(cem) pontos para um período de 10 (dez) anos e um dia, e, concomitantemente, aplicando um redutor gradativo de pontuação para participantes que atuaram com menos de 101 ônibus no período comprovado.

Ressalta-se que a redução se dará por meio de aplicação de coeficientes atrelados a intervalos de classe, assim distribuídos; “acima de 100 ônibus” (coeficiente de 1,0), “de 81 a 100 ônibus” (0,9), “de 51 a 80 ônibus” (0,80), “de 31 a 50 ônibus” (0,70), “de 11 a 30 ônibus” (0,5) e por fim, a classe “abaixo de 10 ônibus”, com coeficiente de 0,3.

Pelo exposto, denota-se que esse dispositivo, além de ir de encontro ao disposto na alínea “e” do item 4.4 do Edital, conforme já mencionado no item 2 retro, evidencia que um participante cuja frota seja

---

<sup>12</sup> Art 15 – No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: ...VI – melhor proposta em razão da combinação dos critérios da maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

composta de 10 (dez) ônibus não teria a aplicação de redutor, pois não estaria enquadrado em nenhuma das classes citadas.

A comprovação de que o interessado já tenha desenvolvido atividades similares, embora pareça desejável, mostra-se, no caso, excessiva por sua amplitude, não constituindo garantia de qualidade na prestação dos serviços ou qualquer outra vantagem para a administração e para os usuários, bem como por propiciar tratamento diferenciado em favor de empresas de grande porte ou que estejam instaladas de longa data, estabelecendo possível reserva de mercado.

Por derradeiro, inobstante o certame ser do tipo técnica e preço, o Edital em questão não contempla pontuação referente à tecnologia embarcada da frota. Poderiam ser considerados, por exemplo, os requisitos de acessibilidade (o qual só será exigido para os veículos novos incorporados a partir da vigência do contrato, nos termos do item 1.2.1 do Anexo I), sistema de comunicação interna (TV e vídeo), conforto e ar condicionado, aspectos que resultariam em benefícios aos usuários.

A licitação, por essência, objetiva propiciar às entidades governamentais a realização do negócio de forma vantajosa, assegurando e dando ensejo à participação de forma ampla. Assim procedendo atende à proteção dos interesses públicos e dos recursos do erário, obedece aos ditames da probidade administrativa e respeita os princípios da isonomia, da impessoalidade e economicidade.

Portanto, a análise do Edital permite inferir que, em tese, as grandes empresas do ramo poderiam ser beneficiadas pelos critérios de pontuação já discriminados, o que supostamente restringiria o caráter



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

competitivo do certame, contrariando o disposto no inciso I do §1º do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>13</sup> e alterações.

Destarte, tais restrições, que poderão de um lado obstaculizar a participação de possíveis interessados, e de outro, constituir possível favorecimento no Competitório, podem acabar frustrando a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.

III – No que refere à política tarifária, o item 12.3 do edital estabelece:

*“12.3.1. (...) a remuneração total da Concessionária será representada exclusivamente pela tarifa arrecadada dos usuários (...)”.*

*12.3.2. A tarifa será sempre fixada pelo chefe do Poder Executivo do Município do Rio Grande, e será **aferida a partir da Planilha Tarifária modelo GEIPOT**, de acordo com os parâmetros da Secretaria Municipal da Segurança, dos Transportes e do Trânsito – SMSTT.*

*12.3.3. A tarifa poderá ser **revista** mediante prévia justificação, embasada em documentos idôneos que obriguem o necessário e eventual **restabelecimento da equação econômico-financeira**, nos termos da legislação pertinente, não descurando de sua adequação a patamares compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários do serviço.”(grifou-se).*

<sup>13</sup> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

Já o artigo 18, inciso II, da Lei Municipal nº 5.602/2002, impõe ao Poder Público o encargo de “assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das permissões e concessões”.

O valor da tarifa, de R\$ 2,35, que vigora desde 13/02/2011 por força do Decreto nº 11.004/2011 (fl. 06), foi mantido, consoante item 12.3.4 do edital.

Registra-se que o dito valor resultou da adoção do modelo de planilha referido no instrumento editalício (GEIPOT), da qual consta a apuração de tarifa de R\$ 2,37.

Ora, se a remuneração da Concessionária decorre da arrecadação da tarifa, e se o atendimento de eventuais demandas futuras no sentido do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, encontra-se vinculado ao cálculo tarifário, razoável seria que a planilha de apuração do seu valor, juntamente com o detalhamento da respectiva metodologia de cálculo, integrassem o edital, situação que não se verifica.

Destaca-se que o inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>14</sup>, estabelece que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Isso se dá porque a ausência de orçamento detalhado impossibilita a identificação dos custos unitários da contratação, em inobservância ao disposto no inciso II do artigo 7º e inciso II do parágrafo 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, dificultando a gestão do contrato,

---

<sup>14</sup> “Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência: (...) § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...) II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

especificamente no que refere à fiscalização, comprovação da execução do objeto e suas alterações qualitativas ou quantitativas, nos termos do entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União assentado nos Acórdãos nº 2397-34/10-P e 1891-41/06, ambos do Plenário daquela Corte, *verbis*:

*"...ACÓRDÃO 2397-34/10:*

*Fiscobras. Obras de implantação de Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica - CIAAR. Composição de preços unitários.]*

*[ACÓRDÃO]*

*9.2. alertar o Comando da Aeronáutica quanto às impropriedades constatadas e informadas nos subitens abaixo, [...]:*

*[...]*

*9.2.7. ausência de composição de preço unitário de serviços de engenharia que compõem a planilha orçamentária do projeto utilizado no Edital de Concorrência nº 001/CIAAR/2009, descumprindo o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93;*

*[RELATÓRIO]*

*Adoto como Relatório, com os ajustes de forma, necessários, excerto da instrução de fls. 106-v/129, v. principal, lavrada no âmbito da 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras - Secob 3, com pareceres uniformes:*  
*"[...]*

*A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não contenha em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. Essa impropriedade pode trazer dificuldades para a gestão do contrato, na eventualidade de alteração quantitativa ou qualitativa de seu objeto por aditamento. As contratações de obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários, visando a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual. A jurisprudência desta Corte de Contas é nesse mesmo sentido. Após vários precedentes, esta Egrégia Corte emitiu a Súmula nº 258, em que é afirmado "As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão verba ou de unidades genéricas".*

*Assim, a ausência no processo de licitação de detalhamento de todos os custos unitários caracteriza irregularidade, uma vez que afronta os dispositivos legais vigentes.[...]"*

O GEIPOT – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes – foi criado no ano de 1965 (Decreto nº 57.003) e extinto no de 2008 (Lei Federal nº 11.772), já sob a denominação de Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes.

Considerando-se a data da extinção do órgão, já se pode inferir que o modelo da planilha não se encontra devidamente atualizado. Mediante pesquisa efetuada na internet<sup>15</sup>, identifica-se que a planilha criada pelo GEIPOT foi desenvolvida no ano de 1982, constando como última atualização o ano de 1994.

Relativamente à planilha de cálculo tarifário, entende-se oportuno destacar que este *Parquet*, ao analisar o reajuste tarifário realizado no exercício de 2011 pelo Município de Porto Alegre – que, embora com o implemento de algumas alterações decorrentes da evolução tecnológica, também adota o modelo GEIPOT – já identificou a necessidade de aprofundamento da análise acerca de itens que a integram, notadamente aqueles que tratam da remuneração do capital investido pelas concessionárias, e da depreciação dos respectivos bens<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Acessos realizados em 04/07/2011: <http://brasil.indymedia.org/media/2006/12//369623.pdf> (pág. 7) e <http://transporte coletivo.org.br/index.php/section-blog/27-noticias/58-planilha-do-geipot-e-ultrapassada>

<sup>16</sup> O exame da matéria resultou na Representação MPC nº 012/2011, solicitando a realização de Auditoria Operacional junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, à Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC – e à Companhia Carris Porto-Alegrense, proposição que ensejou o despacho favorável do Conselheiro-Relator, datado de 07/06/2011, dirigido à Presidência da Corte, tudo no âmbito do Processo nº 05310-02.00/11-8.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

Nessa linha de entendimento, a necessidade de que se conheça a metodologia adotada pelo Município do Rio Grande para o cálculo tarifário, resta evidente na medida em que se procede ao cotejo de alguns valores constantes da planilha de cálculo tarifário desse Município com aquela elaborada pelo Município de Porto Alegre, sendo que em ambos o reajuste ocorreu no mês de fevereiro de 2011.

Observe-se que, na planilha elaborada pelo Município do Rio Grande, os custos, por quilômetro, dos lubrificantes e de rodagem correspondem, respectivamente, a **R\$ 0,08** e **R\$ 0,16** (fl. 80); já naquela confeccionada pelo Município de Porto Alegre, os mesmos custos foram estimados em **R\$ 0,0190** e **R\$ 0,0717** (fls. 101).

Portanto, tal situação evidencia que a ausência de norma local estabelecendo critérios na fixação dos coeficientes para a formulação da tarifa, conforme constante do item 1 do Ofício nº 559/2011 da Promotoria Especializada do Rio Grande (fl. 102), ocasionou uma estimativa excessiva no Rio Grande, haja vista que supera à de Porto Alegre em **321%** para os lubrificantes e em **123%** para a rodagem.

Por fim, ressalta-se que matéria análoga foi objeto da Representação MPC nº 017/2011, Processo nº 6100-0200/11-7, que trata da outorga de concessão de linhas de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Novo Hamburgo, cuja medida cautelar concedida pelo Ilustre Relator Conselheiro Iradir Pietroski, em 04/07/2011, foi no sentido de adoção de medida preventiva mediante a suspensão do certame, nos seguintes termos:

*“...O instrumento editalício carece de planilha evidenciando a composição de custos referente ao valor da tarifa estabelecida, fato que poderá comprometer futuras demandas no sentido do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por ausência de parâmetros balizadores.”*



IV – Diante do exposto, restou identificado que o Edital em questão apresenta elementos que constituem possível violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia e economicidade, a configurar o *fumus boni juris*. A possível lesão ao erário decorrente do prosseguimento da licitação nos termos postos, constitui o *periculum in mora*, reclamando medidas acautelatórias, motivo pelo qual entende-se pertinente a adoção de medida visando à suspensão do certame.

V – Isto posto, o **Ministério Público de Contas**, considerando a gravidade e a relevância do tema, e tendo em conta que a coibição e a censura dos atos potencialmente lesivos aos ditames que regulam a atividade administrativa se encerram no conjunto das competências desse Tribunal (art. 71 da CR), **requer**:

1º) com fundamento no artigo 48, inciso XIII<sup>17</sup>, do Regimento Interno do TCE e artigo 42 da Lei Orgânica do TCE<sup>18</sup>, seja determinado, em sede de **medida cautelar**, que o Poder Executivo Municipal **abstenha-se** de dar seguimento ao procedimento licitatório em questão e/ou da contratação decorrente, até que a Corte se pronuncie definitivamente sobre a matéria;

2º) **averiguação** por meio de procedimento de fiscalização, a ser encetado no âmbito do Executivo Municipal, da regularidade da futura contratação proveniente do procedimento licitatório em questão.

---

<sup>17</sup> "Art. 48 – Compete ao Conselheiro-Relator:"

(...)

"XIII – determinar, em caráter de urgência, as medidas liminares acautelatórias ao erário, submetendo-as a referendo posterior do Colegiado competente, independentemente de inclusão em pauta."

<sup>18</sup> Lei Estadual nº 11.424/2000: "Art. 42 O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, ao verificar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades, aplicará as sanções previstas nesta Lei, em especial, quando for o caso, no inciso VII do artigo 33, e adotará outras providências estabelecidas no Regimento Interno ou em Resolução, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

Assim, requer-se o recebimento e processamento da presente, propugnando por seu acolhimento, bem como seja dada ciência ao *Parquet* das providências implementadas pela Casa em relação à matéria.

À sua elevada consideração.

MPC, em 21 de julho de 2011.

GERALDO COSTA DA CAMINO,

Procurador-Geral.