



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 31E6E-FC5CC-8147D



Instrução Técnica Conclusiva 04416/2022-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 04093/2022-1, 04135/2022-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

Setor: NASM - Núcleo de Controle Externo Meio Ambiente Saneamento e Mobilidade Urbana

Criação: 02/12/2022 10:58

UG: SEMOBI - Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Representante: Unidade Técnica do TCEES (NASM)

Responsável: FABIO NEY DAMASCENO, JOSE EDUARDO DE SOUZA OLIVEIRA, LEO CARLOS CRUZ, NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO, JOAO VICTOR DE FREITAS ESPINDULA

Terceiro interessado: EMPRESA DE NAVEGACAO V. J. B. LTDA

Procurador: ANA PAULA MELLA VICARI (OAB: 87433-RS, OAB: 57661-SC)



NÚCLEO DE CONTROLE EXTERNO DE MEIO AMBIENTE, SANEAMENTO E MOBILIDADE URBANA - NASM

ASSUNTO: Fiscalização – Representação
PROCESSO TC: 4093/2022-1
APENSO TC: 4135/2022-1
JURISDICIONADO: Semobi – Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura
RELATOR: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação com pedido de cautelar, datada de 19/05/2022, apresentada por este Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM (Unidade Técnica desta Corte), em razão de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 003/2022, lançado pela Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI.

Na Petição Inicial 693/2022, informa-se que o objeto da contratação é o registro de preço para prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela tomadora do serviço, incluindo embarcação, tripulação, manutenção preventiva/corretiva, abastecimento, sistema de videomonitoramento em tempo real, rastreamento em tempo real por meio de GPS, sistema de informação às autoridades portuárias, de segurança e usuários em tempo real, seguros, registros e licenças obrigatórias das embarcações e tripulação, conforme normas da autoridade marítima brasileira e sindicato da categoria (processo administrativo nº 2021-CB7B4 SEMOBI), com preço máximo admitido por mês de R\$ 3.577.600,00 (três milhões, quinhentos e setenta e sete mil e seiscentos reais), alcançando R\$ 85.862.400,00 (oitenta e cinco milhões,



oitocentos e sessenta e dois mil e quatrocentos reais) em dois anos de duração prevista para o contrato a ser firmado.

O pregão referenciado teve como procedimentos predecessores a Tomada de Preços 001/2019, de 14/08/2019, destinada ao desenvolvimento de licenciamento ambiental, projetos básicos e executivos de engenharia para construção de 04 (quatro) novos trapiches na baía de Vitória; e a Concorrência Pública 001/2021, de 12/01/2021, para execução dos quatro novos pontos de embarque de desembarque de passageiros do sistema de transporte aquaviário da Baía de Vitória.

O sistema que se pretende implantar, por meio dos procedimentos licitatórios relacionados, prevê a construção de quatro pontos de embarque e desembarque, localizados em: i) Porto de Santana (Cariacica); ii) Parque da Prainha (Vila Velha); iii) Rodoviária (Vitória); e Praça do Papa (Vitória); com a utilização de cinco embarcações, em sua plena operação, cada uma com capacidade mínima de 80 (oitenta) pessoas. A rota inicial compreenderá o percurso entre o ponto de embarque/desembarque de Porto de Santana (Cariacica) até o ponto de embarque/desembarque da Prainha (Vila Velha) passando pelo município de Vitória, operando em dias úteis das 6h30m às 20h30m, aos sábados das 8h às 18h e aos domingos e feriados das 9h às 15h.

Indicou-se a indevida utilização do Sistema de Registro de Preços, tendo em vista que na presente situação, o quantitativo da demanda é certo, bem como o período do fornecimento.

Além disso, ressaltou-se que os serviços deveriam ser prestados de forma contínua, não podendo ser contratados por meio de SRP, tendo em vista a necessidade de planejamento e elaboração prévia obrigatória de projeto básico/termo de referência para sua contratação.

Registrou-se, na Petição Inicial 693/2022, que a abertura das propostas estaria prevista para às 10h30m do dia 25/05/2022.

Requeru-se a concessão de medida cautelar e determinação para que a Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI encaminhasse a esta Corte de



Contas: cópia do processo administrativo da licitação (2021-CB7B4 – SEMOBI), com as manifestações do controle interno e da Procuradoria do Estado e cópia de todos os estudos de viabilidade desenvolvidos para o empreendimento (implantação de Sistema Aquaviário), inclusive do estudo técnico de 2012, concretizado no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse 001/2012.

Em 25/05/2022, adveio a Decisão Monocrática 00563/2022-1, decidindo no seguinte sentido:

DECISÃO:

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

1 **NOTIFICAR** os senhores Fábio Ney Damasceno – Secretário Estadual de Mobilidade e Infraestrutura, José Eduardo de Souza Oliveira – Gerente de Transporte de Passageiros, Leo Carlos Cruz – Subsecretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura e Natasha de Oliveira Sollero – Pregoeira, para que, no PRAZO DE 05 (CINCO) DIAS, nos termos do §1º do art. 307 do RITCEES, prestem as informações necessárias em face da presente Representação; (g.n.)¹

2 DETERMINAR aos senhores Fábio Ney Damasceno – Secretário Estadual de Mobilidade e Infraestrutura, José Eduardo de Souza Oliveira – Gerente de Transporte de Passageiros, Leo Carlos Cruz – Subsecretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura e Natasha de Oliveira Sollero – Pregoeira, que encaminhem a esta Corte de Contas:

2.1 Cópia do processo administrativo da licitação (2021-CB7B4 – SEMOBI), com as manifestações do controle interno e da Procuradoria do Estado;

2.2 Cópia de todos os estudos de viabilidade desenvolvidos para o empreendimento (implantação de Sistema Aquaviário), inclusive do estudo técnico de 2012, concretizado no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse 001/2012;

3 ENCAMINHAR aos agentes notificados cópia da peça inicial da presente Representação (Petição Inicial 693/2022 e Peças Complementares);

Em 06/06/2022, os agentes notificados apresentaram resposta conjunta, com as informações demandadas.

Em 07/06/2022, os autos foram despachados para Segex, por meio do Despacho 23311/2022-6, e de lá para este Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente,

¹ Termo de Notificação 01218/2022-1 (Fábio Ney Damasceno), 01219/2022-4 (José Eduardo de Souza Oliveira), 01220/2022-7 (Leo Carlos Cruz) e 01221/2022-1 (Natasha de Oliveira Sollero), todos de 26/05/2022.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM*

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 4

Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM, por meio do Despacho 23650/2022-4, de 08/06/2022.

Por outro lado, na mesma data da representação apresentada por esta unidade técnica, também o Ministério Público de Contas apresentou representação (processo TC 4135/2022-1), em face do mesmo Pregão Eletrônico 003/2022, igualmente solicitando medida cautelar, relatando a ocorrência de: 1) indicação defeituosa do objeto; 2) modalidade e espécie de licitação inadequadas; 3) prazo insuficiente para apresentação das propostas pelos licitantes; 4) ausência de estudo de mercado e justificativa do valor estimado; e 5) cláusula restritiva de competitividade – vedação à participação de consórcios sem justificativa.

Em 25/05/2022, foi prolatada a Decisão Monocrática 00564/2022-6 no seguinte sentido:

DECISÃO:

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

1 **NOTIFICAR**² o senhor Fábio Ney Damasceno – Secretário Estadual de Mobilidade e Infraestrutura, para que, no PRAZO DE 05 (CINCO) DIAS, nos termos do §1º do art. 307 do RITCEES, preste as informações necessárias em face da presente Representação; (g.n.)

2 SEJA DADA CIÊNCIA à Assembleia Legislativa do Espírito Santo-ALES³ acerca da existência da presente Representação e de todas as decisões proferidas no presente feito, de modo a oportunizar ao Parlamento Estadual a adoção das medidas que entender pertinentes;

3 ENCAMINHAR ao agente notificado cópia da peça inicial da presente Representação (Petição Inicial 695/2022 e Peça Complementar);

Neste caso, o agente notificado apresentou resposta em 06/06/2022, com as informações solicitadas.

Em 07/06/2022, os autos foram despachados para Segex, por meio do Despacho 23313/2022-5, e de lá para este Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM, por meio do Despacho 23648/2022-7, de 08/06/2022.

² Termo de Notificação 01214/2022-1 (Fábio Ney Damasceno), de 27/05/2022.

³ Ofício 02511/2022-8, de 27/05/2022, endereçado ao Presidente da Ales.



Notado o liame entre as demandas, foi proposto por este Núcleo o apensamento do processo 4135/2022-1 ao de número 04093/2022-1, nos termos do art. 278, parágrafo único, do RITCEES, por tratar de mesmo assunto (Pregão Eletrônico 003/2022), ambos em fase de análise de cautelar, para a economia de análise processual, o que foi autorizado pela Exma. Conselheira Substituta, em 10/06/2022, por meio do Despacho 23918/2022-4.

Destaque-se que ambas as representações já tiveram sua admissibilidade reconhecida pelo Conselheiro relator.

Foi então produzida a Manifestação Técnica de Cautelar 98/2022-1, de 22/06/2022, ao final sugerindo, entre outras ações, o deferimento da medida cautelar pleiteada. Em 12/07/2022, adveio a Decisão 2139/2022-1 – Plenário, de 12/07/2022, no seguinte sentido:

1. DECISÃO TC-2139/2022-1

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

1.1. DEIXAR DE ACOLHER a proposta do Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM;

1.2. **INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR**, nos termos do art. 376 do RITCEES, eis que presentes seus requisitos autorizadores, previstos no art. 1º, XV e art. 124, parágrafo único da Lei Complementar nº 621/2012; (g.n.)

1.3. CONVERTER o procedimento para o **rito ordinário**; (g.n.)

1.4. NOTIFICAR os Srs. Fábio Ney Damasceno – Secretário Estadual de Mobilidade e Infraestrutura e da pessoa jurídica vencedora do certame, “Empresa de Navegação V.J.B. Ltda.” para que se pronunciem no prazo de até 10 dias quanto à decisão prolatada e em relação aos termos da Manifestação Técnica de Cautelar 00098/2022-1, consoante o que dispõe o artigo 307, § 3º, do Regimento Interno desta Corte;

1.5. PERMITIR a disponibilização da Manifestação Técnica de Cautelar 00098/2022-1 no processo via Portal de Contas;

1.6. ENCAMINHAR à equipe técnica para elaboração de instrução, no prazo de 15 (quinze) dias, após manifestação dos representados ou transcorrido o prazo acima, nos termos do art. 309 do Regimento Interno;

1.7. DAR CIÊNCIA a Representante da presente decisão, na forma do art. 307, §7º do RITCEES.

[...]



2. Unânime

Regularmente notificados⁴, pronunciaram-se sobre os fatos o senhor Fábio Ney Damasceno e a pessoa jurídica Empresa de Navegação VJB Ltda.

Em 22/09/2022, os autos foram encaminhados a este Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – Nasm, por meio do Despacho 38521/2022-5, oriundo da Segex.

Foi produzida então a Instrução Técnica Inicial 00198/2022-4, de 13/10/2022, e a Decisão Segex 790/2022-4, de mesma data. Regulamente citados⁵, os agentes públicos Fábio Ney Damasceno, José Eduardo de Souza Oliveira, Leo Carlos Cruz, João Victor de Freitas Espíndula e Natasha de Oliveira Sollero apresentaram justificativa conjunta, em 16/11/2022.

Em sequência, os despachos 46171/2022-1, de 17/11/2020, para Segex, e 46584/2022-8, da Segex para este Nasm.

É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO PREGÃO

2.1.A. Instrução Técnica Inicial 198/2022-4, de 13/10/2022

2.3.2 Indicação defeituosa do objeto e utilização indevida do pregão

2.3.2.a Representação

2.1 INDICAÇÃO DEFEITUOSA DO OBJETO

[...]

É possível, de pronto, identificar inconsistências entre a indicação do objeto e os demais termos do Edital.

⁴ Termo de Notificação 1585/2022-1, de 13/07/2022 (Fábio Ney Damasceno)

Termo de Notificação 1586/2022-4, de 13/07/2022 (Empresa de Navegação VJB Ltda.)

⁵ Termo de Citação 416/2022-4 (Fábio Ney Damasceno), 417/2022-9 (José Eduardo de Souza Oliveira), 418/2022-3 (Leo Carlos Cruz), 419/2022-8 (João Victor de Freitas Espíndula) e 420/2022-*1 (Natasha de Oliveira Sollero), todos de 14/10/2022.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 7

Segundo o Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022, **verifica-se que a Administração Pública, em um primeiro momento, pretende contratar um serviço, qual seja: serviço de transporte aquaviário de passageiros da Baía de Vitória. Ocorre que, ao longo do edital, por diversas vezes foi indicado que a prestação do serviço será executada pela SEMOBI, isto é, a “prestadora direta” do Transporte Aquaviário de Passageiros da Baía de Vitória.** Confira: (g.n.)

4. RESUMO DO OBJETO

[...]

A SEMOBI é a prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros da Baía de Vitória, sendo a CETURB-ES a responsável pela gestão do serviço, realizando seu planejamento operacional, controle, administração, fiscalização e gestão de eventual arrecadação, isto é, a SEMOBI, através da CETURB-ES, é quem define a integralidade das condições da prestação do serviço que está sendo tomado.

7. RESUMO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS

A SEMOBI é a prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros e tomadora dos serviços ora contratados, que consistem em serviços de natureza contínua com embarcação, tripulação, manutenção preventiva e corretiva, combustível e demais despesas de operação sob responsabilidade da prestadora de serviços (embarque e desembarque), para operação do transporte aquaviário na Baía de Vitória.

1. APRESENTAÇÃO

A SEMOBI é a prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros, e a CETURB-ES é a responsável pela gestão do serviço, realizando seu planejamento operacional, controle, administração, fiscalização e gestão de eventual arrecadação. Todo o planejamento operacional do Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal é realizado pela CETURB-ES, em conjunto com a SEMOBI, que define a integralidade das condições de sua prestação.

1. DO OBJETO

1.1 - A presente Ata tem por objeto o **REGISTRO DE PREÇO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO DE PASSAGEIROS DA BAIÁ DE VITÓRIA, EM CONFORMIDADE COM AS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELA TOMADORA DO SERVIÇO, INCLUINDO EMBARCAÇÃO, TRIPULAÇÃO, MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA, ABASTECIMENTO, SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO EM TEMPO REAL, RASTREAMENTO EM TEMPO REAL ATRAVÉS DE GPS, SISTEMA DE INFORMAÇÃO AS AUTORIDADES PORTUÁRIAS, DE SEGURANÇA E USUÁRIOS EM TEMPO REAL, SEGUROS, REGISTROS E LICENÇAS OBRIGATORIAS DAS EMBARCAÇÕES E TRIPULAÇÃO CONFORME NORMAS DA AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA E SINDICATO DA CATEGORIA** especificados no Anexo I do Edital.

1.2 - A SEMOBI é a prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros da Baía de Vitória, sendo a CETURB-ES a responsável pela gestão do serviço, realizando seu planejamento operacional, controle, administração, fiscalização e gestão de eventual arrecadação, isto é, a SEMOBI, através da CETURB-ES, é quem define a integralidade das condições da prestação do serviço que está sendo tomado.

Sobre tal aspecto, **não assiste lógica a SEMOBI pretender a contratação de um serviço o qual foi indicado que ela mesma o prestará.** (g.n.)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM*

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 8

A Lei de Licitações e Contratos, Lei n. 8666/93 prevê duas possibilidades de prestação de serviços públicos: i) de forma direta, quando a própria Administração Pública, por seus próprios meios, presta o serviço ou, ii) de forma indireta, por meio de terceiros contratados, in verbis:

Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

I - execução direta;

II - execução indireta, nos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global;

b) empreitada por preço unitário;

As duas formas distintas de prestação de serviços públicos são, naturalmente, excludentes, isto é, ou a Administração Pública presta o serviço ou contrata alguém para prestá-lo. Não há como se estabelecer que a Administração Pública executará o serviço contratado diretamente, pois somente existe contratação quando o serviço público ficar a cargo de terceiros.

No entanto, desvirtuando esse entendimento, por meio do Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022, se por um lado a indicação do objeto visa a contratação de empresa para a prestação de Serviço de Transporte Aquaviário, por outro, informa que será a própria SEMOBI, a prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 9

2. JUSTIFICATIVA DA MODALIDADE LICITATÓRIA

Tem por objeto o presente Termo de Referência apresentar as características e requisitos para a operação do transporte aquaviário da baía de Vitória, que será prestado diretamente pelo Estado por meio de uma empresa especializada nos referidos serviços. Sendo assim, o presente documento visa estabelecer as diretrizes necessárias à operação, para que as concorrentes possam tomar conhecimento sobre os aspectos básicos e técnicos para a prestação do serviço de forma segura e de acordo com as normas de segurança na navegação e proteção do meio ambiente.

4. RESUMO DO OBJETO

O objeto deste Termo de Referência é a prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela tomadora do serviço, incluindo embarcação, tripulação, manutenção preventiva/corretiva, abastecimento, sistema de videomonitoramento em tempo real, rastreamento em tempo real através de GPS, sistema de informação as autoridades portuárias, de segurança e usuários em tempo real, seguros, registros e licenças obrigatórias das embarcações e tripulação conforme normas da Autoridade Marítima Brasileira e Sindicato da Categoria e descrição, condições, quantidades, exigências e estimativas indicadas pela SEMOBI no plano Operacional - Apêndice II.

A SEMOBI é a prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros da Baía de Vitória, sendo a CETURB-ES a responsável pela gestão do serviço, realizando seu planejamento operacional, controle, administração, fiscalização e gestão de eventual arrecadação, isto é, a SEMOBI, através da CETURB-ES, é quem define a integralidade das condições da prestação do serviço que está sendo tomado.

7. RESUMO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS

A SEMOBI é a prestadora direta do Transporte Aquaviário de Passageiros e tomadora dos serviços ora contratados, que consistem em serviços de natureza contínua com embarcação, tripulação, manutenção preventiva e corretiva, combustível e demais despesas de operação sob responsabilidade da prestadora de serviços (embarque e desembarque), para operação do transporte aquaviário na Baía de Vitória.

Ademais, consta ainda, contraditoriamente, no Edital a indicação de regime de execução indireta, sob a modalidade 'empreitada por preço global', nos termos do art. 10, II, "a", da Lei 8.666/93. Confira:

2. CLÁUSULA SEGUNDA: DO REGIME DE EXECUÇÃO

2.1 - Fica estabelecido o regime de execução indireta, sob a modalidade empreitada por preço global, nos termos do art. 10, II, "a", da Lei 8.666/93.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 10

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, caracteriza-se como indicação defeituosa do objeto da licitação o seguinte:

A indicação defeituosa do objeto pode ser verificada quando "imprecisa e obscura a identificação do objeto, impedindo seu exato reconhecimento, ou por inadequada especificação dele. Isso ocorrerá quando a especificação for insuficiente, tornando incotejáveis as propostas, ou quando for excessiva, de modo a alijar discriminatoriamente concorrentes em benefício de alguns ou de algum interessado." (p. 548 – MELLO).

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao item 5. ESTIMATIVA DE QUANTIDADES do Edital. **Não foi indicado a previsão da quantidade de vezes aproximada que a administração pública necessitará dos serviços, mas sim a quantidade de embarcações necessárias para o transporte de passageiros.** Veja-se: (g.n.)

Com base nisso, a contratação indicada para a presente licitação é através do Sistema de Registro de Preços, conforme previsão do art. 15, da Lei nº 8.666/93 e art. 4º, inciso II do Decreto nº 1790-R/2007, na medida em que, de acordo com a estimativa da demanda estudada, podem vir a ser necessários, 5 (cinco) barcos para a operação do Sistema, o que apenas será verificado após a inserção do aquaviário no cotidiano da população. Desta forma, através do SRP, será possível à SEMOBI iniciar de uma forma mais conservadora – com apenas uma rota – tendo a possibilidade de ir aumentando, gradativamente a oferta de viagens/embarcações, possibilitando, futuramente, o incremento de novos pontos de embarque e desembarque, o que, a seu tempo, resguardará o erário e a prestação de um excelente serviço público a população capixaba.

[...]



5. ESTIMATIVA DE QUANTIDADES

A quantidade máxima de embarcações estimada na prestação dos serviços que serão tomados pelo órgão participante do certame, durante a vigência da Ata de Registro de Preços, é fixada em 5 (cinco) embarcações em operação, sendo que para cada embarcação, tripulação e demais componentes dos serviços, será assinado um novo contrato.

A quantidade mínima de embarcações estimada na prestação dos serviços que serão tomados pelos órgãos participantes do certame, durante a vigência da Ata de Registro de Preços, é fixada em 01 (uma) embarcação em operação.

O fornecedor fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos que se fizerem na prestação do serviço, até 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade máxima estimada de fornecimento estabelecida neste edital.

A adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades que não tenham participado do certame dependerá, além de autorização do órgão gerenciador, da observância dos limites previstos na legislação vigente e da aceitação de fornecimento pelo particular, do cumprimento dos seguintes critérios:

- a) Os quantitativos fixados pelos órgãos e entidades que não tenham participado do certame não serão computados nos quantitativos fixados originariamente;
- b) Ao órgão ou entidade que não tenha participado do certame fica vedada a fixação de suas respectivas quantidades em montante superior ao máximo estabelecido;
- c) Não será admitida a adesão de órgãos e entidades que não tenham participado do certame, na hipótese de risco de prejuízo para as obrigações anteriormente assumidas, o que será aferido pelo órgão gerenciador, mediante decisão fundamentada.

Não é necessário explicar que **embarcações não são serviços, mas bens que, embora comuns, para a presente contratação, foram estabelecidas uma série de especificações e características que, por si só, afastam o caráter ordinário e padronizado para se justificar o procedimento Pregão para Registro de Preços.** Confira: (g.n.)

6. CARACTERÍSTICAS GERAIS OBRIGATÓRIAS PARA AS EMBARCAÇÕES

As embarcações deverão ser disponibilizadas em suas características, conforme Termo de Referência, atendendo a Certificação de Segurança na Navegação - CSN expedido pela Marinha do Brasil para transporte de passageiros, bem como, conter a descrição da tripulação que será empregada na operação.

As embarcações propostas para atender as expectativas e demandas do transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória deverão atender, além da NORMAN 02/DPC, minimamente os seguintes aspectos e características que serão aferidas e atestadas pela equipe de fiscalização do contrato periodicamente:



Climatização: As embarcações deverão ser dotadas de sistema de ar condicionado para os passageiros e tripulantes, no intuito de manter um bom nível de conforto térmico levando-se em conta as condições de temperatura e umidade da região de clima tropical.

Iluminação interna e de navegação: As embarcações deverão possuir sistema de aproveitamento de luminosidade natural e sistema elétrico de iluminação possibilitando a realização de operação diuturnamente, considerando a necessidade de atendimento aos passageiros pelos períodos definidos no item 5.1. A iluminação da navegação deverá seguir as determinações estabelecidas nas Normas da Autoridade Marítima Brasileira.

Espaço para transporte de bicicletas: Cada embarcação deverá possuir capacidade de transporte de no mínimo 06 bicicletas.

Acessibilidade: As embarcações deverão disponibilizar espaço seguro para cadeirantes e acessos que viabilizem a circulação e o embarque/desembarque de forma acessível e segura de Pessoas com Deficiência, conforme legislação vigente.

Banheiros: As embarcações deverão possuir banheiros para atendimento aos usuários e tripulação, conforme legislação competente.

Sistema de Monitoramento: Todas as embarcações deverão possuir um sistema de videomonitoramento que deverá estar instalado com equipamentos que captam imagens e as transmitem, em tempo real, para a CCOA (Centro de controle operacional do Aquaviário). As embarcações também deverão dispor de equipamento de GPS (Sistema de Posicionamento Global), devidamente integrado com o sistema de monitoramento do Sistema Transcol, e fornecer em tempo real os horários de viagem para os passageiros.

Sistema de Comunicação VHF Marítimo: Todas as embarcações deverão possuir um sistema de Comunicação VHF Marítimo, conforme estabelecido pela Autoridade Marítima local, para comunicação entre o Centro de Controle Operacional do Aquaviário (CCOA), a tripulação nas embarcações e a referida Autoridade Marítima Local.

Tipo de embarcação: As embarcações deverão ser homologadas para transporte público de passageiros para área de navegação interior 1, com Certificado de Segurança da Navegação (CSN) em dia, devendo ser apresentado na ordem de início da operação ou na vistoria prévia das embarcações realizada pela CONTRATANTE.

Todas embarcações deverão estar regulamentadas segundo as disposições das Normas da Autoridade Marítima (NORMAM) e outras definidas pela Diretoria de Portos e Costas, aptas à serem empregadas na realização do transporte aquaviário de passageiros da região da baía de Vitória.

Área de Navegação de homologado pelo TIE da embarcação: Interior 01.

Capacidade das embarcações: A definição da capacidade das embarcações deverá atender à necessidade e demanda do trecho/rota, visando promover maior segurança, redução de tempo entre os pontos de embarque/desembarque, comodidade e eficiência aos usuários do modal, conforme descritivo abaixo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 13

- Cada Embarcação deverá contar com capacidade mínima de 80 pessoas (passageiros + tripulantes);

Esta limitação não estará prejudicada se a prestadora de serviços apresentar embarcações com capacidade maior da acima prevista, devendo observar, porém, a variação de calado da área de navegação.

A proponente deverá observar a altura do vão livre existente na ponte Florentino Ávidos (5 Pontes), a fim de avaliar a altura entre a linha d'água e a superestrutura da ponte.

Deverá ser respeitada as características técnicas "borda livre" das embarcações com os flutuantes instalados pelo Governo do Estado.

Dimensões estimadas das embarcações: As dimensões das embarcações deverão levar em consideração as dimensões dos flutuantes.

Tipo de Serviço: Transporte de passageiro.

Velocidade máxima de serviço de cada embarcação: 10 nós, ou conforme determinado pela Autoridade Portuária.

Características estruturais: Os cascos das embarcações deverão ser construídos em material resistente, preferencialmente aço ou fibra de vidro, de boa fluabilidade, compartimentos estanques, devidamente aprovada pela Autoridade Marítima Brasileira, sempre respeitando a salvaguarda da vida humana, segurança da navegação e ao meio ambiente.

Sistema de Combustível: Deverá ser observado as orientações a seguir:

Não poderão ser utilizados combustíveis com ponto de fulgor inferior a 60°C (como álcool ou gasolina);

Nenhum tanque ou rede de combustível deverá estar posicionado em local onde qualquer derramamento ou vazamento dele proveniente, venha constituir riscos de contaminação ao meio ambiente ou de incêndio pelo contato com superfícies aquecidas ou equipamentos elétricos;

Na saída de cada tanque de combustível deverá haver uma válvula de fechamento capaz de interromper o fluxo da rede de forma imediata a constatação de qualquer irregularidade.

Combate a incêndios: Como medida de segurança contra incêndios todas embarcações deverão possuir sistema de prevenção e combate a incêndio seguindo as Normas da Autoridade Marítima Brasileira, de acordo com a homologação dada pelo TIE da embarcação.

Características da propulsão: As características de propulsão devem oferecer as embarcações condições de navegar a uma velocidade segura, de forma a possibilitar a ação apropriada e eficaz para evitar acidentes durante a operação, as embarcações deverão atender minimamente os seguintes requisitos de propulsão:

- Motorização de centro/combustível: Diesel.
- Número de motores: 02.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM*

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 14

- Potência propulsiva total de cada motor: mínimo 220HP.
- Caixa Redutora: 02 reversores.

Equipamento de governo: Máquina do leme de acionamento manual, leme tipo bi apoiado.

- Número de motores: 02.
- Potência propulsiva total de cada motor: mínimo 220HP.
- Caixa Redutora: 02 reversores.

Equipamento de governo: Máquina do leme de acionamento manual, leme tipo bi apoiado.

Equipamento de amarração e fundeio: As embarcações deverão possuir condições e sistema de amarração e ancoragem por fundeio para caso necessário com mínimo de 01 âncoras entre 20kg a 40 kg.

Equipamento de salvatagem: Todo material de salvatagem das embarcações deverão ser armazenados em local de fácil acesso, próximo aos usuários, com devidas informações acerca da capacidade das balsas e instruções para o uso do colete salva-vidas.

Visando proporcionar maior segurança na navegação, os equipamentos de salvatagem (balsa salva vidas, boias salva vidas classe III, coletes salva vidas classe III), deverão seguir estritamente a capacidade da embarcação e as referências descritas nas Normas da Autoridade Marítima para Embarcações Empregadas na Navegação Interior - NORMAM.

Os coletes salva-vidas classe III adulto na quantidade do número de passageiros mais 05 de reserva e no mínimo 10% do total de adulto em colete infantil classe III.

Os equipamentos de salvatagem deverão seguir quantitativo definido pela Marinha do Brasil, de acordo com o Certificado de Segurança da Navegação.

Cores da embarcação: As embarcações deverão ser alocadas seguindo as cores determinadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo, de acordo o padrão da identidade visual do Transporte Público da Região Metropolitana da Grande Vitória, definidos pela Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI.

Para melhor ilustrar o exposto, segue abaixo imagens obtidas do próprio site do Governo do Estado do Espírito Santo⁵ acerca de como se pretende que sejam as embarcações fornecidas pela empresa vencedora do certame:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM*

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 15



Por todo o exposto, não resta dúvida que houve uma clara indicação defeituosa do objeto do edital, uma vez que não é possível verificar se o que está sendo contratado é um serviço de transporte ou a aquisição de



embarcações ou até mesmo os dois, nem tampouco, quem de fato prestará o serviço de transporte, se a SEMOBI ou se a empresa vencedora do certame.

2.3.2.b Análise

Quanto a este item, o representante aduz que:

- 1) a Semobi pretende contratar um serviço que será prestado por ela mesma, o que não possuiria lógica;
- 2) não foi indicada a previsão de quantidade de vezes aproximada que a administração pública necessitará dos serviços, mas sim a quantidade de embarcações necessárias para o transporte de passageiros; e
- 3) as embarcações, embora bens comuns, para a presente contratação tiveram estabelecidas uma série de especificações e características que afastariam seu caráter ordinário e padronizado, o que impossibilitaria a utilização do pregão.

Em contrapartida, os agentes notificados ponderam que:

- 1) sobre a prestação do serviço:

[...] a Semobi pretende contratar um terceiro para prestar um serviço, em seu nome e sob sua gestão, ou seja, a Semobi se constitui como tomadora de um serviço. Trata-se, portanto, de evidente “locação” de serviços, a avocar a aplicação da execução indireta prevista na Lei nº 8.666/93, não havendo qualquer tipo de inconsistência na descrição do objeto e da sua fundamentação.

[...] não haverá a sua delegação a terceiros (concessão ou permissão), já que a gestão do serviço permanece sendo do Poder Público, sendo terceirizada parcela de sua execução.

[...] locação de parcela dos serviços (terceirização) [...]

2) sobre a quantidade: “[...] possui natureza contínua, e, portanto, não há quantidade de vezes a serem contratadas, mas sim, deverão ser prestados de forma contínua.”

- 3) sobre a inaplicabilidade do pregão:

A operação de transporte aquaviário, para aqueles proponentes que atuam nessa atividade econômica, é relativamente simples e comum [...];

[...] os requisitos impostos pelo Poder Público, tanto para a mão de obra, quanto para as especificações das embarcações, obedeceram a um padrão normativo predeterminado. [...]

[...] as especificações constantes no Edital são usuais no específico mercado relacionado com o objeto da contratação [...].

Pois bem.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 17

Veja-se que, no que se refere à prestação do serviço público, a Constituição Federal dispõe a possibilidade de sua prestação de forma direta ou por delegação: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente** ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (g.n.)

A Constituição do Estado do Espírito Santo, em dispositivo específico sobre transporte coletivo de passageiros, estabelece, de forma similar, que: “Art. 227. O transporte coletivo de passageiros é serviço público essencial, obrigação do Poder Público, responsável por seu planejamento, gerenciamento e sua operação, **diretamente** ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação. (g.n.)

Destaque-se que em âmbito pátrio, ao se transferir a prestação do serviço público de transporte coletivo urbano, tem-se adotado a delegação, por meio de contratos de concessão. Exemplificativamente, pode-se citar o Edital de Concorrência 035/2020-DER/DOP, do Paraná, e a Concorrência Internacional 03/2021, de São Paulo.

De todo modo, observa-se que há discricionariedade ao gestor neste aspecto, para decidir pelo melhor modelo a adotar, o que afasta a ilegalidade para o caso da adoção da prestação direta, como no caso vertente.

Sobre as quantidades demandadas do serviço, encontra-se sua previsão no Anexo I, conforme referenciado no item 5.1 do edital do Pregão Eletrônico 003/2021. No Anexo I, em seu item 14, observa-se a contratação por hora de operação, constando o orçamento referencial no Apêndice I deste anexo:

APÊNDICE I ORÇAMENTO REFERENCIAL							
Lote	Item	Especificação	Qt. máx. horas/mês	Preço máximo por hora operada (R\$/hora)	Preço máximo por unidade (R\$/mês/barco)	Qt. barcos	Preço máximo do lote (R\$/mês)
Único	1	Prestação de serviços especializados de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória incluindo embarcação, tripulação, manutenção preventiva/corretiva, abastecimento, sistema de videomonitoramento em tempo real, rastreamento em tempo real através de GPS, sistema de informação as autoridades portuárias, de segurança e usuários em tempo real, seguros, registros e licenças obrigatórias das embarcações e tripulação conforme normas da Autoridade Marítima Brasileira e Sindicato da Categoria, com capacidade mínima de 80 pessoas	320	R\$ 2.236,00	R\$ 715.520,00	5	R\$ 3.577.600,00

Destaque-se que não consta deste orçamento referencial a quantidade total de horas, para a integralidade do prazo de validade da ata, ou seja 12 meses, estando presente apenas a quantidade de horas máximas mensais (320 horas), com o cálculo para o preço máximo do lote restrito também a cinco embarcações durante um mês (R\$ 3.577.600,00). O mais correto seria a apresentação das horas previstas para todo o período de duração da ata, ou seja, 12 meses, o que totalizaria 3.840 h e R\$ 42.931.200,00.

De todo modo, a falha é amenizada pela indicação na minuta da ata, constante do Anexo IV do edital de pregão, no qual encontra-se previsto o registro do valor da ata para os 12 meses.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 18

Em relação à inaplicabilidade do pregão, os agentes notificados defendem que os requisitos dispostos em edital, referentes às características necessárias das embarcações, obedeceram a um padrão normativo predeterminado, o que indicaria que seriam embarcações comuns para os prestadores típicos deste tipo de serviço; todavia, a leitura do **Anexo I ao edital aponta para situação diversa. É que se encontra registrado que, além do atendimento à NORMAN 02/DPC – “Normas da Autoridade Marítima para embarcações empregadas na navegação interior”, as embarcações a serem empregadas na contratação devem também atender às demais características estabelecidas em edital:** (g.n.)

As embarcações deverão ser disponibilizadas em suas características, conforme Termo de Referência, atendendo a Certificação de Segurança na Navegação - CSN expedido pela Marinha do Brasil para transporte de passageiros, bem como, conter a descrição da tripulação que será empregada na operação.

As embarcações propostas para atender as expectativas e demandas do transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória **deverão atender, além da NORMAN 02/DPC, minimamente os seguintes aspectos e características que serão aferidas e atestadas pela equipe de fiscalização do contrato periodicamente:** (g.n.)

A título de exemplo, constam exigências de presença de sistema de ar-condicionado para passageiros e tripulantes, espaço para transporte de bicicletas, e espaço para cadeirantes com acessos que viabilizem a circulação e o embarque/desembarque de forma acessível e segura para pessoas com deficiência. **Todas estas características adicionais, que extrapolam o normativo da autoridade marítima, devem ter sua natureza ordinária no ramo comprovada pelo órgão licitante**, o que não se dignou a ser feito nas informações prestadas a esta Corte de Contas até o momento, mesmo nas informações prestadas, tanto pelo gestor quanto pela pessoa jurídica vencedora do pregão, após a Decisão 2139/2022-1 - Plenário. Nesse sentido, **as características das embarcações, sem a demonstração de que são comuns, a princípio impõem ao licitante análise e cotação mais elaborada e demorada do que a prevista para o modelo do pregão, tornando-o não indicado para a situação, em infração ao artigo 1º da Lei 10.520/2002⁶ c/c parágrafo único do mesmo artigo.** (g.n.)

Portanto, entendemos que, no que se refere à inadequação do pregão para a contratação em análise, temos que, tal indício de irregularidade deve ser acolhido.

Deste modo, ao final, sugere-se que os agentes abaixo relacionados sejam citados, para que apresentem, no prazo estipulado, as razões de justificativas, bem como os documentos que entenderem necessários, para a utilização indevida do pregão.

Responsável	FABIO NEY DAMASCENO
--------------------	---------------------

⁶ Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta Lei.
Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 19

CPF	268.103.678-02
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura
Conduta	Produzir o edital de pregão eletrônico 003/2021, em conjunto com Natasha de Oliveira Sollero, com erro grosseiro, já que o objeto não era comum, em desconformidade com a legislação.
Nexo de causalidade	A escolha da modalidade licitatória permitiu a ocorrência da irregularidade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO
CPF	100.932.076-97
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Pregoeira
Conduta	Produzir o edital de pregão eletrônico 003/2021, em conjunto com Fábio Ney Damasceno, com erro grosseiro, já que o objeto não era comum, em desconformidade com a legislação.
Nexo de causalidade	A escolha da modalidade licitatória permitiu a ocorrência da irregularidade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 20

	Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	JOSÉ EDUARDO DE SOUZA OLIVEIRA
CPF	925.877.717-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Gerente FG - GE
Conduta	Produzir o Termo de Referência para o edital de pregão eletrônico 003/2021, com erro grosseiro, já que o objeto não era comum, em desconformidade com a legislação.
Nexo de causalidade	A escolha da modalidade licitatória permitiu a ocorrência da irregularidade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.1.B Justificativas de 16/11/2022 (Fábio Ney Damasceno, José Eduardo de Souza Oliveira e Natasha de Oliveira Sollero)

A – SUPOSTA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO PREGÃO

[...]

A conclusão apresentada pela auditoria, de que seria necessário “análise e cotação mais elaborada e demorada do que a prevista para o modelo do pregão”, não condiz com o texto legal, pois a Lei nº 10.520/2002 não



relaciona a simplicidade do pregão à forma de cotação do seu objeto. O Pregão, por se tratar de um procedimento para contratação de serviços comuns estabelece prazo para elaboração das propostas inferior às demais modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93. Contudo, o prazo previsto em Lei é o mínimo permitido, sendo possível elastecer esse prazo caso haja necessidade, isto é, é possível conceder maior prazo para elaboração das propostas se ficar demonstrado a necessidade para tanto, e ainda assim o objeto continuará sendo comum, pois a Lei, além de não limitar o prazo para elaboração das propostas, nem tampouco vedar a utilização do Pregão quando a elaboração da proposta demandar maior tempo, não traz essa relação “prazo maior x descabimento do pregão”.

Desta forma, entendemos que a auditoria não demonstrou qualquer mínimo indício de irregularidade na utilização do Pregão em si, não trazendo nenhum fundamento para demonstrar a inaplicabilidade desta modalidade licitatória, mas apenas questionou o prazo concedido para elaboração das propostas, em razão do Edital exigir itens nas embarcações diferentes do que dispõe a NORMAN 02.

Assim, requer-se desde já seja reconhecida a regularidade de utilização do Pregão no caso dos autos.

De todo modo, adentrando-se ao mérito da questão, como já defendido em oportunidade anterior, o pregão é modalidade licitatória cabível para contratação de bens e serviços comuns, assim entendidos como aqueles passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório. Isso não quer dizer que a legislação proíbe exigências específicas às necessidades do contratante, que comportem adaptação no produto ou serviço.

A Lei não condiciona a característica de comum a um produto ou serviço pré-pronto, mesmo porque a natureza jurídica de “serviço” é variável de acordo com as necessidades de quem contrata, e ainda assim, pode ser caracterizado como comum. O art. 1º da Lei nº 10.520/2002 é clara ao dispor que o que caracteriza o serviço como comum é a possibilidade de ser objetivamente definido em Edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Apesar do que foi alegado pela área técnica desse TCEES, em resposta anteriormente apresentada, a própria SEMOBI foi clara ao informar que exigiu algumas especificidades para além do que a NORMAN 02 exigia, e assim justificou:

Assim, os requisitos impostos pelo Poder Público, tanto para a mão de obra, quanto para as especificações das embarcações, obedeceram a um padrão normativo predeterminado, de modo que apenas a quantidade desse objeto é que irá variar, tal como exigido, portanto, cabível o Registro de Preços.

As especificações exigidas pelo Poder Público, que ultrapassam as exigências da NORMAN, não retiram o caráter simples do objeto e da prestação de serviço, apenas buscam torna-lo mais eficiente ao proporcionar um serviço de maior qualidade. Uma vez inserido no objeto do Edital como obrigatório, torna-se padrão, e não altera a essência do serviço em si, que permanece simples para as empresas que atuam no ramo.

Veja, por exemplo, que as especificações adicionais exigidas, dizem respeito à existência de ar condicionado, espaço para bicicletas e espaço acessível para cadeirantes, isto é, são exigência que não

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 22

interferem no objeto do serviço, e de forma alguma poderiam torna-lo complexo a afastar a utilização do Pregão. As especificações (que são bem simples e comuns) apenas buscam atender maior parte do interesse da população e uma vez inseridas no Edital, criam padrões perfeitamente aceitáveis para o modelo licitatório.

A modalidade licitatória “Pregão” não está relacionada com a pré-existência de um objeto para a sua aquisição, é dizer, a existência de um objeto pronto e imutável não é o que caracteriza a simplicidade dele. A Lei cuidou de definir o cabimento do pregão ao assim preconizar no parágrafo único do art. 1º, da Lei nº 10.520/2002:

Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A operação de transporte aquaviário, para aquelas proponentes que atuam nessa atividade econômica, é relativamente simples e comum, visto que quase todas possuem suas próprias embarcações apropriadas e regulares para o transporte de passageiros, infraestrutura operacional e expertise para operar uma única rota do aquaviário em território abrigado, como é o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória, o que condiciona a uma prestação do serviço relativamente mais simples.

Quando afirmado que se trata de um serviço comum no âmbito de atuação das prestadoras de serviços de operação de sistema aquaviário, buscamos afirmar que a operação de transporte por via marítima (leia-se travessia em rios, lagos etc), em especial quando utiliza-se embarcações para o transporte específico de passageiros, deve seguir normativa específica da Autoridade Marítima (Norman 2), ou seja, deve obedecer a um padrão, devendo toda e qualquer embarcação cuja sua finalidade seja o transporte de pessoas, atender a requisitos delimitados na NORMAN 2, resumidamente demonstrado no Termo de Referência/plano operacional (ou seja, os itens transcritos na peça de representação).

Contudo, a contratação de qualquer serviço ou objeto, por mais simples que seja, pode (e deve) vir acompanhada de especificações para atender ao interesse de quem está contratando, o que não retira o seu caráter ordinário/simples.

No caso da mobilidade urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória, é sabido que o Governo tem estabelecido requisitos mínimos de conforto para os usuários, além de buscar a integração entre modais e acessibilidade de todos. Exatamente por isso foram inseridos no Edital, itens como requisitos para as embarcações, como ar condicionado (exigência que vem sendo estendida aos ônibus do TRANSCOL), espaço para cadeirantes e espaço para bicicletas, seguindo as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, trazida pela Lei nº 12.587/2012.

Tais itens, apesar de não constarem na NORMAN, não se mostram como exigências incomuns para aqueles que já realizam transporte coletivo de passageiros, exatamente em razão das demais legislações aplicáveis já estabelecerem: a) integração entre modais; b) obrigatoriedade de acessibilidade universal dos meios de transporte caracterizados como essenciais; c) eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviço de transporte urbano e na circulação urbana; d) melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; etc. Pela mera previsão legal dos requisitos exigidos pelo Poder Público no



Edital, fica caracterizado se tratarem de itens comuns, independentemente de comprovação por parte da SEMOBI.

Ainda assim, trazemos abaixo comprovações capazes de demonstrar que as exigências constantes do Edital são comuns para o ramo de transporte marítimo coletivo de passageiros:

EPTC > Transporte > Hidroviário

A Empresa	▶
Trânsito	▶
Transporte	▶
Serviços	▶
Licenças para Utilização de Via Pública	
Educação para o Trânsito	▶
Projetos e Ações	
Licitações	
Legislação	
Estatísticas	
Fotos	
Links	
Conselho Municipal	
Dúvidas Frequentes	

Hidroviário

Porto Alegre, desde 28 de Outubro de 2011, conta novamente com o transporte fluvial. A linha de tal serviço faz a ligação entre as cidades de Porto Alegre e Guaíba. A Catsul, empresa vencedora da licitação para a execução do serviço, opera com dois catamarãs - Carlos Nobre e Ana Terra.

O transporte é realizado por meio de um barco catamarã. Estes são barcos de dois cascos, construídos para evitar o balanço incômodo que normalmente as navegações provocam. Contam com sistema de navegação por GPS e alcançam uma velocidade de 45 km/h. No seu interior, contam com dois banheiros, TV, acesso à internet, ar condicionado, 120 assentos e mais dois para pessoas com necessidades especiais, cintos de segurança para os cadeirantes e espaço para cinco bicicletas.

Catamarã Porto Alegre

A linha hidroviária é integrada à metropolitana, já existente, realizando viagens entre a cidade de Guaíba e a Capital, com embarque e desembarque no Centro Histórico, Cais Mauá (Armazém B3), e no Cristal (Barra Shopping). A oficialização da operação ocorreu devido a um convênio assinado entre a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), Metroplan e Agergs, garantindo o funcionamento da nova linha hidroviária.

A linha do catamarã de Porto Alegre (Cais Mauá-Barra Shopping) tem tarifa de R\$ 5. Na intermunicipal (Guaíba-Cais Mauá ou Barra Shopping), o valor segue R\$ 7,35. O catamarã da Capital tem embarcações com capacidade para 120 pessoas sentadas, parápicos, estacionamento de bicicletas, ar-condicionado e televisão a bordo.

(FONTE: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=229)



Passageiros reclamam de serviço prestado pela CCR Barcas

12 de janeiro de 2018 | A TRIBUNA | 0 Comment | Barca, serviço prestado

Raquel Morais -

Após anúncio da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Transportes (Agetransp) sobre o aumento da tarifa das Barcas em 2,84%, passando dos atuais R\$ 5,90 para R\$ 6,10, usuários do transporte aquaviário reclamaram do serviço prestado. Segundo os passageiros o ar condicionado não dá vazão nos dias de calor dentro das embarcações, os banheiros são sujos e que não existe uma vigilância dos funcionários por parte dos assentos preferenciais. Apesar das reclamações o aumento da passagem, que entra em vigor em fevereiro, está previsto em contrato com referência à variação do IPCA (índice de inflação calculado pelo IBGE) entre fevereiro de 2017 e fevereiro de 2018 (projetado).

(FONTE: <https://www.atribuna.rj.com.br/passageiros-reclamam-de-servico-prestado-pela-ccr-barcas/>)

Além das duas fabricadas no Ceará, outras sete estão em processo de construção na China no estaleiro China Shipping Group. A primeira delas chega ao Rio até o fim deste ano para a linha Praça XV-Arariboia. Até 2015, todas as embarcações estarão integradas à frota da concessionária CCR Barcas. No total, o governo do estado investiu R\$ 273 milhões na aquisição das nove barcas.

O Estado pretende comprar também mais quatro novos catamarãs, com capacidade de 500 lugares cada um, para atender aos passageiros das linhas de Paquetá e Cocotá. A Secretaria de Transportes criou uma comissão para preparar a licitação de compra, e o edital da licitação deve ser lançado este mês.

Barca foi lançada ao mar para teste **Divulgação**

As embarcações chinesas terão capacidade para transportar 2 mil passageiros cada uma. As barcas serão equipadas com ar-condicionado e janelas panorâmicas. As novas embarcações terão dois andares, um destinado ao embarque e outro, ao desembarque. Idosos e deficientes vão contar com entradas laterais. Com as barcas, a capacidade de transporte da frota passará de 12,8 mil passageiros por hora para 24 mil usuários por hora em cada sentido no horário de pico. O tempo médio de travessia Rio-Niterói, que hoje é de 18 minutos, passará para 12 minutos.

As duas barcas nacionais beneficiarão 1 mil passageiros por hora no trecho Mangaratiba-Ilha Grande-Angra dos Reis. As embarcações que estão sendo fabricadas no Ceará também serão mais modernas e confortáveis.

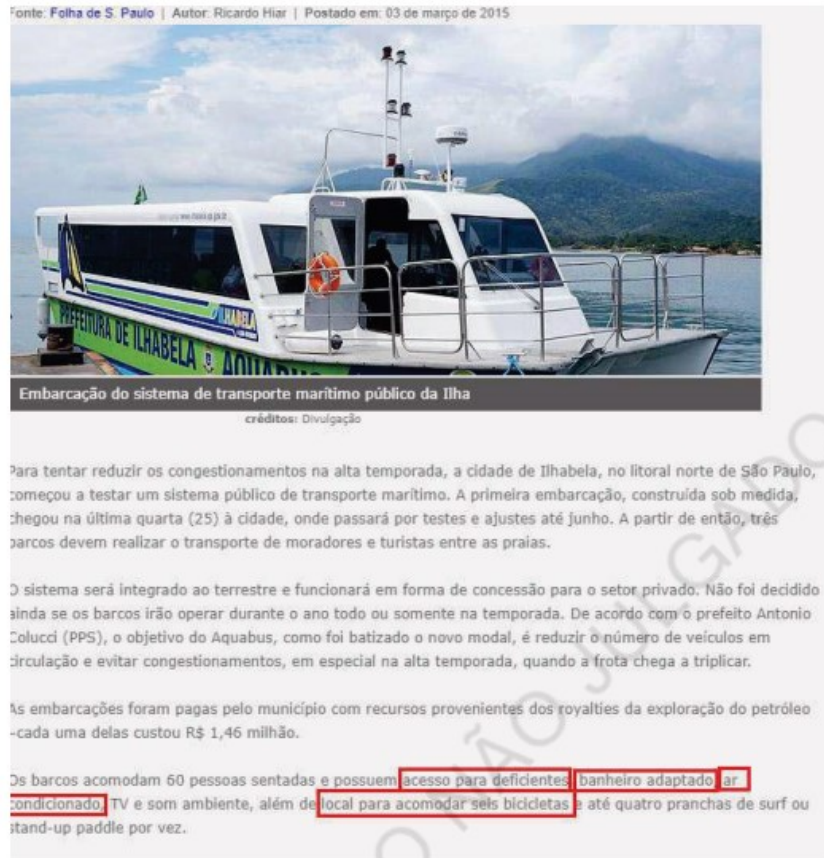
(Data: 31/07/2014 - FONTE: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-07-31/primeira-das-nove-barcas-adquiridas-pelo-estado-e-lancada-ao-mar.html>)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 25



(FONTE: <https://www.mobilize.org.br/noticias/7770/ilhabela-sp-testa-embarcacao-para-transporte-publico-maritimo.html>)

Veja que todas as notícias são antigas, e à época já era comum que as embarcações viessem com comodidades para fazer cumprir os princípios gerais de mobilidade urbana, sendo certo que inexistia razão para o reconhecimento de não cabimento do Pregão Eletrônico no caso dos autos, pois sob qualquer prisma que se analise a questão, fica demonstrado que o objeto da contratação é de natureza comum para quem trabalha no ramo.

2.1.C Análise do Mérito

Conforme se verifica da Instrução Técnica Inicial, de 13/10/2022, a análise técnica aponta a inaplicabilidade do pregão para a situação vertente, já que as características das embarcações, sem a demonstração de que são comuns, a princípio impõem ao licitante análise e cotação mais elaborada e demorada do que a prevista para o modelo do pregão, tornando-o não indicado para a situação em



infração ao artigo 1º da Lei 10.520/2002 c/c parágrafo único do mesmo artigo. Em resposta a essa imputação, os responsáveis carregam aos autos elementos a indicarem que as características demandadas são comuns para os atuantes na área. Do exame das alegações e documentos apresentados, verifica-se que, de fato, a apresentação da prestação do serviço em outros entes, ainda que em situações não contemporâneas, dá conta de que as características exigidas das embarcações contratadas, e destacadas na análise técnica, são demandadas a tempo pelo poder público, não sendo suficientes para alterar o objeto de seu grifo “comum”, portanto, não impactando em prazo mais dilatado para apresentação de propostas. Sendo assim, a irregularidade deve ser afastada.

2.2. PRAZO INSUFICIENTE PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS PELOS LICITANTES

2.2.A. Instrução Técnica Inicial 198/2022-4, de 13/10/2022

2.3.4. Prazo insuficiente para apresentação das propostas pelos licitantes

2.3.4.a Representação

2.3.1 PRAZO INSUFICIENTE PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS PELOS LICITANTES

Consta no item 1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES do Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2022 que as empresas interessadas deverão enviar propostas entre às 9:30 horas do dia 10/05/2022 até às 18:30 horas do dia 20/05/2022. Confira:

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

1.1 - A sessão pública de processamento do Pregão Eletrônico será realizada por meio da internet, mediante condições de segurança - criptografia e autenticação - em todas as suas fases.

1.2 - Os trabalhos serão conduzidos pelo Pregoeiro designado, por inserção e monitoramento de dados inseridos no aplicativo “Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA”, no endereço www.compras.es.gov.br, conforme indicado abaixo:

INÍCIO DO ACOLHIMENTO DAS PROPOSTAS: ÀS 09:30 horas do dia 10/05/2022.

LIMITE PARA ACOLHIMENTO DAS PROPOSTAS: ÀS 18:30 horas do dia 20/05/2022.

ABERTURA DAS PROPOSTAS: ÀS 10:30 horas do dia 24/05/2022.

ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA: ÀS 14:30 horas do dia 24/05/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 27

Os licitantes, possuem apenas o prazo de 10 (dez) dias para tomarem conhecimento da licitação, organizarem os estudos necessários e os documentos, proceder a elaboração da proposta e enviá-la em tempo fulminante. Ademais, há no referido Edital a possibilidade de as empresas realizarem visita técnica para conhecimento das áreas de execução do objeto, porém devendo ser realizada até o último dia útil anterior à data fixada para a abertura da sessão pública, mediante prévio agendamento, o que se afigura inviável em razão do período extremamente curto para a apresentação das propostas. Veja-se:

21. DA VISITA TÉCNICA

21.1 - A visita técnica para conhecimento pleno das áreas de execução do objeto do contrato é facultada ao licitante para verificação das condições locais, com a finalidade de obter a avaliação própria da natureza, complexidade e quantidade dos trabalhos, materiais e equipamentos necessários, bem como para a obtenção de quaisquer outros dados que julgar necessário para a formulação da proposta.

21.2 - A visita técnica poderá ser realizada até o último dia útil anterior à data fixada para a abertura da sessão pública, mediante prévio agendamento junto a Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI, pelo e-mail: cpl@semobi.es.gov.br ou pelo telefone (27) 3636-9600, e será realizada na(s) seguinte(s) localidade(s):

- Porto de Santana, Cariacica/ES;
- Prainha, Vila Velha/ES;
- Praça do Papa, Vitória/ES;
- Rodoviária, Vitória/ES.

21.3 - O licitante deve ser representado por seus administradores, procuradores ou prepostos, que devem apresentar documento de identificação, procuração, carta de preposição ou outro documento hábil a comprovar o vínculo da pessoa indicada para a respectiva visita.

21.4 - A visitação será limitada a um licitante por vez, de forma a evitar a reunião de interessados em data e horário marcados capazes de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes.

21.5 - A visita técnica não será obrigatória, sendo dispensada também a apresentação de declaração de comparecimento ou conhecimento dos locais.

21.6 - Para todos os efeitos, considerar-se-á que o licitante tem pleno conhecimento dos locais de navegação interior e de todas as informações para execução do objeto, não podendo alegar posteriormente a sua insuficiência, nem pleitear modificações nos preços, prazos e condições ou requerer o reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência da falta de informações sobre o objeto.

É evidente que por conta da complexidade do serviço prestado, o prazo de apenas 10 (dez) dias para o envio de propostas, além de limitado, se revela insuficiente para que o maior número de empresas interessadas possa participar do certame, a comprometer, assim, o caráter competitivo da licitação.

2.3.4.b Análise

Em primeiro lugar, segue a transcrição do item “1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES” do Edital de Pregão Eletrônico 003/2021:

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 28

1.1 - A sessão pública de processamento do Pregão Eletrônico será realizada por meio da internet, mediante condições de segurança - criptografia e autenticação - em todas as suas fases.

1.2 - Os trabalhos serão conduzidos pelo Pregoeiro designado, por inserção e monitoramento de dados inseridos no aplicativo "Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA", no endereço www.compras.es.gov.br, conforme indicado abaixo:

INÍCIO DO ACOLHIMENTO DAS PROPOSTAS: ÀS 09:30 horas do dia **11/05/2022**. (g.n.)

LIMITE PARA ACOLHIMENTO DAS PROPOSTAS: ÀS 18:30 horas do dia **24/05/2022**. (g.n.)

ABERTURA DAS PROPOSTAS: ÀS 10:30 horas do dia 25/05/2022.

ABERTURA DAS PROPOSTAS: ÀS 10:30 horas do dia 25/05/2022.

[...]

Deste modo, confirma-se que o prazo para entrega das propostas foi de 10 dias úteis, conforme versão final do edital de pregão.

Quanto ao prazo para apresentação das propostas, este encontra-se previsto na Lei 10.520/2002, que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

V – o prazo fixado para apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

[...]

Há também estabelecimento de prazo também no Decreto Estadual 2.458-R/2010, que dispõe sobre normas e procedimentos destinados às aquisições de bens e serviços comuns para licitações na modalidade pregão na forma eletrônica:

Art. 17. A fase externa do pregão deverá observar as seguintes regras:

[...]

II. o prazo fixado para a apresentação das propostas, contados a partir da publicação do aviso, não será inferior a 08 (oito) dias úteis;

Assim, tem-se que o prazo constante do edital de pregão para apresentação das propostas atende tanto à Lei 10.520/2002 quanto ao Decreto Estadual 2.458-R/2010.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 29

Entretanto, **como visto, no item 2.3.2 desta manifestação, considerou-se inadequada a utilização do pregão para fins da contratação do objeto em estudo, o que leva igualmente a ser inadequado o prazo conferido, correto apenas para a modalidade pregão, ferindo, portanto, o previsto no artigo 21, § 2º, da Lei 8.666/93**⁷. (g.n.)

Portanto, entendemos que, no que se refere à inadequação do prazo conferido para a apresentação das propostas, temos que o indício de irregularidade deva ser acolhido.

Deste modo, ao final, sugere-se que os agentes abaixo relacionados sejam citados, para que apresentem, no prazo estipulado, as razões de justificativas, bem como os documentos que entenderem necessários, para a utilização de prazo indevido ao recebimento das propostas.

Responsável	FABIO NEY DAMASCENO
CPF	268.103.678-02
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir o edital de pregão eletrônico 003/2021, em conjunto com Natasha de Oliveira Sollero, com erro grosseiro, com a utilização de prazo indevido, em desconformidade com a legislação.
Nexo de causalidade	A escolha da modalidade licitatória permitiu a ocorrência da irregularidade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.

⁷ Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

[...]

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I – quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”;

II – trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea “b” do inciso anterior;

[...]



Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO
CPF	100.932.076-97
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Pregoeira 18/11/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir o edital de pregão eletrônico 003/2021, em conjunto com Fábio Ney Damasceno, com erro grosseiro, com a utilização de prazo indevido, em desconformidade com a legislação.
Nexo de causalidade	A escolha da modalidade licitatória permitiu a ocorrência da irregularidade.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.2.B Justificativas de 16/11/2022 (Fábio Ney Damasceno e Natasha de Oliveira Sollero)

B – SUPOSTA INSUFICIÊNCIA DE PRAZO PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS PELOS LICITANTES

[...]



Consoante acima disposto, observa-se uma certa confusão na Instrução Técnica Inicial, que relaciona o prazo para elaboração das propostas com a inaplicabilidade do pregão, quando a Lei apenas relaciona a (im)possibilidade de utilização do Pregão com o fato de o objeto ser comum ou não. A Lei não proíbe a concessão de prazo maior para a elaboração das propostas, e tal fato não interferiria na regularidade de utilização do pregão.

Assim, não há fundamentos plausíveis para que seja reconhecida a irregularidade na utilização do Pregão, mas observa-se, tão somente, questionamento quanto ao prazo concedido para elaboração das propostas.

Sobre este ponto, conforme já destacado, para as empresas que trabalham no ramo, o serviço objeto do Edital não se mostra complexo, mas ao contrário, é serviço corriqueiro, cujo conhecimento não demanda estudos ou exames mais aprofundados.

Quando afirmado que se trata de um **serviço comum no âmbito de atuação das prestadoras de serviços de operação de sistema aquaviário**, buscamos afirmar que a operação de transporte por via marítima (leia-se travessia em rios, lagos etc), em especial quando utiliza-se embarcações para o transporte específico de passageiros, deve seguir normativa específica da Autoridade Marítima (Norman 2), ou seja, deve obedecer a um padrão, devendo toda e qualquer embarcação cuja sua finalidade seja o transporte de pessoas, atender a requisitos delimitados na NORMAN 2, resumidamente demonstrado no Termo de Referência/plano operacional. (g.n.)

As demais especificações exigidas no Edital não demonstram qualquer tipo de complexidade ou especificidade incoerente com o tipo de serviço, capaz de torna-lo complexo ou incomum, tampouco tornam mais trabalhosa a atividade de orçar/elaborar proposta, a justificar a inaplicabilidade do pregão ou uma extensão de prazo maior do que a concedida para tanto.

Prova disso é que as reportagens colacionadas no tópico anterior demonstram que os itens exigidos pelo Poder Público são itens comumente existentes nas atuais embarcações que prestam o serviço de transporte aquaviário coletivo de passageiros, o que confirma e comprova não haver qualquer dificuldade na elaboração da proposta e orçamento por parte das empresas que possuem experiência no ramo, sendo o prazo de 10 (dez) dias úteis ou 14 (quatorze) dias corridos adequado para elaboração das propostas para o objeto em exame.

2.2.C Análise do Mérito

Conforme se verifica da Instrução Técnica Inicial, de 13/10/2022, a análise técnica aponta a inaplicabilidade do pregão para a situação vertente, já que as características das embarcações, sem a demonstração de que são comuns, a princípio impõem ao licitante análise e cotação mais elaborada e demorada do que a prevista para o modelo do pregão, tornando-o não indicado para a situação em infração ao artigo 1º da Lei 10.520/2002 c/c parágrafo único do mesmo artigo. Em



decorrência disto, também se considerou inadequado o prazo para elaboração das propostas que, muito embora fosse de dez dias úteis, atendendo à legislação de regência para o pregão, foi considerado inadequado já que esta não seria a modalidade licitatória correta. Em resposta a essa imputação, os responsáveis carregam aos autos elementos a indicarem que as características demandadas são comuns para os atuantes na área e, portanto, o prazo fornecido, superior ao previsto em norma, seria adequado. Do exame das alegações e documentos apresentados, verifica-se que, de fato, a apresentação da prestação do serviço em outros entes, ainda que em situações não contemporâneas, dá conta de que as características exigidas das embarcações contratadas, e destacadas na análise técnica, são demandadas a tempo pelo poder público, não sendo suficientes para alterar o objeto de seu grifo “comum”, portanto, não impactando em prazo mais dilatado para apresentação de propostas. Em virtude disto, o prazo fornecido também se demonstrou correto. Sendo assim, a irregularidade deve ser afastada.

2.3. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO COM ESTUDO PRELIMINAR DEFICIENTE

2.3.A. Instrução Técnica Inicial 198/2022-4, de 13/10/2022

2.4 Procedimento licitatório com estudo preliminar deficiente (indício de irregularidade não decorrente das representações)

2.4.a Manifestação Técnica de Cautelar 98/2022-1, de 22/06/2022

Em análise ao processo administrativo da contratação detectou-se recomendações da Procuradoria do Estado em relação à elaboração do competente Estudo Técnico Preliminar, com as consequentes respostas da Semobi. Veja-se:

- Parecer PGE/PCA 00250/2022, de 07/03/2022:

42. Insta salientar a **insuficiência do Termo de Referência apresentado**, que se mostra genérico e demanda a devida complementação, nos termos da Lei nº 8.666/93, que no art. 6º, inciso XI, define o que se entende por Projeto Básico/Termo de Referência e traz os elementos que dele devem constar: (g.n.)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento**, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a



definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (g.n.)

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

43. Nesse contexto, **verifica-se a ausência nos autos de estudo técnico preliminar acerca dos serviços a serem contratados**, contemplando informações prévias acerca da demanda estimada, dos requisitos a serem cumpridos pela futura contratada, dos resultados almejados, entre outros aspectos. (g.n.)

44. A **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, do Ministério da Economia**, que “dispõe sobre a **elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras**, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital”, em seu artigo 1º, parágrafo único, dispõe: (g.n.)

“considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação”. (g.n.)

45. Em outras palavras, trata-se de documento elaborado durante a fase interna do certame, e que **visa demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la**, bem como instruir o **arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência**. (g.n.)

46. **O conteúdo dos ETP está definido no art. 7º da IN nº 40/2020**: (g.n.)

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;



II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;

XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

47. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCE/ES, ao ser questionado acerca da necessidade do estudo técnico preliminar em contratações realizadas em âmbito estadual, manifestou-se por meio do Parecer em Consulta nº 00019/2020 pela sua necessidade, independentemente da modalidade licitatória ou do objeto a ser licitado: (g.n.)



Tratam os autos de Consulta formulada por (...), Prefeito Municipal de Nova Venécia, solicitando resposta para as seguintes indagações: a) **É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar em todas as modalidades licitatórias**, seja dispensa, adesão a ata de registro de preços, inexigibilidade, **pregão**, concorrência, tomada de preços, convite, leilão e outros, independentemente de ser para a aquisição de bens / contratação de serviços? b) É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar em todas as modalidades licitatórias, seja dispensa, adesão a ata de registro de preços, inexigibilidade, **pregão**, concorrência, tomada de preços, convite, leilão e outros, independentemente do objeto a ser contratado ser de natureza simples e/ou complexa? c) É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar em todas as modalidades licitatórias, seja dispensa, adesão a ata de registro de preços, inexigibilidade, **pregão**, concorrência, tomada de preços, convite, leilão e outros, independentemente do objeto a ser contratado já ter sido objeto de licitações pretéritas? d) É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar seja no **pregão presencial ou pregão eletrônico**? (...) alinho-me à argumentação delineada pela Instrução Técnica de Consulta 38/2020-3, conforme transcrição a seguir: (...) A partir do exposto, a fim de responder aos questionamentos do Consulente constantes das letras a, b, c e d, e tomando por base os normativos federais sobre o tema, no intuito de aclarar os contornos do ETP nas contratações promovidas pelos entes federados cuja legislação não se debruce sobre a matéria, concluímos: **Deve ser considerada obrigatória a realização de ETP em todas as contratações, seja pela via direta ou por meio de licitação ou adesão a Ata de Registro de Preços, independentemente de ser para a aquisição de bens ou contratação de serviços, ou de ser o objeto de natureza simples ou complexa**, a exceção das dispensas fundadas nos incisos I, II, III, IV e XI do artigo 24, da Lei 8.666/93, nas quais seria facultada a sua elaboração, e dos casos de prorrogações contratuais relativas a objetos de prestação de natureza continuada, nos quais seria dispensado o ETP. (TCE-ES. Controle Externo > Consulta. Parecer em Consulta 00019/2020-1. Processo TC 03271/2020-2. Relator: Sérgio Manoel Nader Borges. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 12/11/2020, Data da Publicação no DO-TCES: 23/11/2020). (g.n.)

48. **A necessidade da elaboração de estudos técnicos preliminares já havia sido anteriormente exigida pela Corte de Contas Estadual em caso concreto envolvendo a contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte coletivo intermunicipal**: (g.n.)

ACÓRDÃO TC-262/2019 SEGUNDA CÂMARA Trata o presente processo de Denúncia em face de Pregão Presencial 6/2016, elaborado pelo Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Marataízes, que tem como objeto a **contratação de empresa para prestação de serviços de transporte coletivo intermunicipal**. (...)2. Elaboração de termo de referência sem estudos técnicos necessários para a correta estimativa do objeto, gerando a contratação sem motivação suficiente Item 3.2 da ITI 00931/2016-8 (...)Por meio de ITI 00931/2016-8, a Equipe Técnica deste Tribunal de Contas, constatou que Secretário de Saúde, Sr. Paulo Roberto de Paula Jr. elaborou Termo de Referência (fls. 165-173) do Pregão 6/2016, sem, contudo, apresentar estudos técnicos acerca da estimativa de demanda, assim como, da capacidade de lotação do veículo. (...) (...)Depreende-se dos artigos alhures que o Projeto Básico ou Termo de Referência, deverá conter de maneira pormenorizada o objeto a ser licitado, a justificativa para a licitação, os custos que a administração terá de forma detalhada, além da estimativa de valores de acordo com base no valor de mercado atual, especificação acerca dos deveres do contrato e contratante, precisão acerca da fiscalização do, assim como, acerca do gerenciamento, execução, sanções


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 36

e estimativas de demanda. **O termo de referência (fl. 165) em questão, é genérico e não traz nenhum estudo técnico afim de comprovar a necessidade da contratação de transporte intermunicipal**, além de trazer inúmeras inconsistências quanto ao objeto licitado. Começamos pela estimativa da demanda e pela capacidade de lotação do veículo, que foi descrito em termo de referência às fls. 165-173 do processo em questão, **sem os estudos técnicos para a comprovação tanto da estimativa de demanda constante na descrição do termo, quanto da capacidade de lotação do veículo**. (...) Outra inconsistência constante no termo de referência em análise, diz respeito ao destino e a quantidade de viagens para cada município. Nota-se à fl. 167 do mencionado termo, que não há nenhum dado quanto a quantidade de viagens ou a frequência estimada, de modo que a informação ali constante, é genérica, e aduz apenas que: “a maioria das viagens é para atendimento a demandas urgentes a SEMUS é obrigada a utilizados [sic] carros de passeio tornando mais onerosa a prestação do serviço. Apontemos ainda a quilometragem prevista no termo de referência que aduz que a empresa contratada percorrerá até 300.000 km. Ocorre que não há anexos no termo de referência que comprove tal estimativa. (...) Destaco ainda, que conforme exposto pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, o contrato anterior (Pregão 21/2014), tinha parâmetro completamente diverso do pregão em análise, e possuía o mesmo objeto, de modo que não houve nenhuma justificativa plausível para aumento da quilometragem percorrida, assim como, para o aumento dos valores. Há uma diferença gritante de aproximadamente R\$ 736.000,00 (Setecentos e trinta e seis mil reais), entre pregão anterior e o pregão em análise. Mesmo com o aumento da quilometragem de 100.000Km para 300.000Km, que também é absurda e sem justificativa, não há a menor possibilidade de o mercado ter sofrido uma inflação de aproximadamente 70,10% dentro de um ano e meio. (...) **Nota-se por todo o exposto, que o termo de referência não observou o disposto em lei supradita, de modo que foi elaborado sem demonstrar nenhuma viabilidade e conveniência na contratação. Também não forneceu elementos suficientes, assim como, não comprovou o custo benefício do serviço licitado, não apresentando estudos técnicos necessários e obrigatórios conforme disposição legal**. (...) Posto isso, por entender que foi oportunizada a ampla defesa e o contraditório, (art. 5º, LV, da CF/88), e o Responsável permaneceu inerte, corroboro o entendimento técnico e ministerial por entender que a irregularidade em comento deve ser MANTIDA, já que cabe a autoridade competente verificar os atos praticados em certame licitatório, ou ao menos comprovar que agiu com diligência na verificação do procedimento, e como restou comprovado, apesar de competir ao Sr. Jander Nunes Vidal, verificar a existência de vícios no processo licitatório, este não foi diligente ao observar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, assim como, a regularidade e conformidade do procedimento. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Denúncia. Acórdão 00262/2019-9. Processo TC 05165/2016-1. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 13/03/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 13/05/2019). (g.n.)

49. Nestes termos, a SEMOBI deverá complementar o Termo de Referência com os elementos exigidos pelo art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, justificando em caso de impossibilidade de apresentação da informação indicada **(Recomendação nº 10) e instruir os presentes autos com estudos técnicos preliminares acerca da necessidade e da estimativa de demanda para os serviços de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, em respeito à exigência do TCE/ES (Recomendação nº 11)**. (g.n.)


- Manifestação da Semobi, de 30/03/2022:
Recomendação 11:

(...) e instruir os presentes autos com estudos técnicos preliminares acerca da necessidade e da estimativa de demanda para os serviços de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, em respeito à exigência do TCE/ES (Recomendação nº 11).

R. **Foi anexado aos autos os estudos técnicos de viabilidade de implantação do sistema aquaviário, resultado da PMI nº 01/2012**, que materializam nos estudos técnicos preliminares exigidos no presente caso. (g.n.)

Através do referido estudo é possível identificar algumas premissas quanto ao sistema em si, como por exemplo, demanda, necessidade, valores, etc., porém, a proposta não é exatamente a que se pretende implementar atualmente. A proposta de Parceria Público Privada não foi implementada por falta de recursos do Estado, já que previa uma infraestrutura mais complexa e custosa aos cofres públicos. **Diante disso, e do estudo em questão não ser integralmente implantado neste momento, não é possível conceder o serviço público em questão apenas com base no referido estudo.** (g.n.)

Assim, **trazendo os dados coletados em 2012 para a atualidade, conforme comparativo constante no Termo de Referência, foi possível visualizar como possivelmente a demanda do TRANSCOL e do aquaviário se comportarão, de acordo com as estimativas ali apresentadas.** Tais estimativas se mostraram suficientes, neste momento, para viabilizar tecnicamente o início da operação nos moldes aqui propostos, de acordo com a demanda, necessidade e infraestrutura atualmente proposta, visando a consolidação de dados reais que nortearão a futura concessão do serviço em questão. (g.n.)

Também foram elaborados comparativos que demonstram a viabilidade técnica do objeto licitado, conforme dados apresentados nos estudos de tempo de viagem entre um e outro modal, levando-se em consideração o tempo médio de viagem exclusivo de ônibus em horários de pico, que seriam reduzidos de forma expressiva com a existência do modal aquaviário. (g.n.)

Além das questões técnicas que envolvem o objeto do certame, é importante destacar que o transporte aquaviário, além de ser anseio da população e uma das propostas prioritárias mais votadas nas discussões dos Planos Plurianuais/Orçamento Participativo, contribui para a Política de Mobilidade Urbana, já que incentiva o uso de transportes coletivos no lugar dos individuais, além de promover a sustentabilidade ao reduzir a utilização de combustíveis fósseis e emissão de poluentes na atmosfera.

- Parecer PGE/PCA 00431/2022, de 20/04/2022:

13.Quanto às recomendações nº 10 e 11, acerca do projeto básico e dos estudos técnicos preliminares, colacionamos à pregressa manifestação as normas previstas na Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, e os posicionamentos dos Tribunais de Contas da União e do Estado do Espírito Santo. Consoante o inciso IX, art. 6º da Lei nº 8.666/1993, os estudos técnicos preliminares objetivam o embasamento do termo de



referência/projeto básico, constituindo a primeira etapa do planejamento de uma contratação.

14. Compulsados os autos, denota-se a anexação de estudos resultado da PMI nº 01/2021. Entretanto, **a própria Consultante admite que “a proposta não é exatamente a que se pretende implementar atualmente” e que aquela proposta previa “uma estrutura mais complexa e custosa aos cofres públicos”**. Destarte, **não observo o atendimento das normativas e do posicionamento das Cortes de Contas destacados na manifestação anterior desta consultoria, visto a discrepância existente entre estudo anexado e a proposta atual, tanto no que tange à dimensão da iniciativa, quanto no que se refere às modificações do cenário fático-social passados quase 10 anos desde a divulgação do estudo decorrente da PMI nº 01/2021**. (g.n.)

15. Assim, **recomendo a elaboração de estudos técnicos preliminares de acordo com a hodierna estruturação da iniciativa do modal aquaviário e com a realidade social, legal e mercadológica atualmente vigente** (Recomendação nº 01). (g.n.)

[...]

30. Com fulcro na necessidade de confecção de novos estudos preliminares, remanesce a recomendação nº 29 no sentido de nova oitiva do Órgão de Controle, qual seja, a SECONT, após as devidas tratativas para atualizar a instrução processual (Recomendação nº 07).

- Manifestação da Semobi, de 10/05/2022:

Recomendação 01:

15. Assim, recomendo a elaboração de estudos técnicos preliminares de acordo com a hodierna estruturação da iniciativa do modal aquaviário e com a realidade social, legal e mercadológica atualmente vigente (Recomendação nº 01).

R. **Os estudos técnicos preliminares constantes dos autos traduzem a realidade atual das variáveis relacionadas ao aquaviário, sendo que apenas a estrutura a ser implantada é que se diferencia da anterior**. Através do referido estudo é possível identificar premissas quanto ao sistema em si, como por exemplo, demanda, necessidade, valores, etc. (g.n.)

Contudo, **conforme documento de peça #150, foram apresentados dados adicionais, em formato de estudo técnico preliminar, adaptando essa demanda à nova estrutura a ser implantada, de acordo com os novos pontos de embarque e desembarque de passageiros. No referido documento foram identificados tempo médio em trânsito, distância (KM), tempo médio de embarque/desembarque, demanda diária prevista, demanda prevista em horários de pico, frequência prevista em horários de pico, frota necessária, e outros dados que possibilitaram identificar a viabilidade do sistema**. (g.n.)

Dessa forma, os dados apresentados no referido estudo, acrescidos dos dados coletados na época da PMI e do comparativo constante no Termo de Referência, foi possível visualizar como possivelmente a demanda do TRANSCOL e do aquaviário se comportarão, de acordo com as estimativas ali apresentadas. Tais estimativas se mostraram suficientes, neste



momento, para viabilizar tecnicamente o início da operação nos moldes aqui propostos, de acordo com a demanda, necessidade e infraestrutura atualmente proposta, visando a consolidação de dados reais que nortearão a futura concessão do serviço em questão.

Além disso, conforme já consta do Termo de Referência, também foram elaborados comparativos que demonstram a viabilidade técnica do objeto licitado, conforme dados apresentados nos estudos de tempo de viagem entre um e outro modal, levando-se em consideração o tempo médio de viagem exclusivo de ônibus em horários de pico, que seriam reduzidos de forma expressiva com a existência do modal aquaviário.

Ressalte-se, por oportuno, que **as opções alternativas à implantação do modal aquaviário se mostram muito mais custosas e danosas ao meio ambiente, como por exemplo, a construção de um túnel ou ponte adicional para travessia do canal.** Esse é um dos fatores mais impactantes para a decisão pela adoção do sistema aquaviário, que incentivará o uso do transporte público como meio de locomoção, contribuindo para a Política de Mobilidade Urbana, além de promover a sustentabilidade ao reduzir a utilização de combustíveis fósseis e emissão de poluentes na atmosfera. Além das questões técnicas que envolvem o objeto do certame, é importante destacar que o transporte aquaviário é anseio antigo da população e uma das propostas prioritárias mais votadas nas discussões dos Planos Plurianuais/Orçamento Participativo. (g.n.)

[...]

Recomendação 07:

30.Com fulcro na necessidade de confecção de novos estudos preliminares, remanesce a recomendação nº 29 no sentido de nova oitiva do Órgão de Controle, qual seja, a SECONT, após as devidas tratativas para atualizar a instrução processual (Recomendação nº 07).

R. A inclusão de estudos adicionais não modificou significativamente os dados técnicos e orçamentários anteriormente constantes dos autos, que foram apenas atualizados.

Deste modo, frente às críticas da Procuradoria do Estado, a Semobi indica que os estudos preliminares constantes dos autos, com atualizações realizadas no Termo de Referência e no documento identificado como “#150”, seriam suficientes para se atender ao necessário desenvolvimento dos Estudos Preliminares indicados, atestando-se a viabilidade do sistema.

Dos autos, consta o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, com o que seriam os “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, desenvolvido pela empresa Exceler – Estruturação, Fusão e Gestão de Empresas. Selecionamos alguns pontos relevantes deste estudo:

Produto 1 – Estudo de Demanda

2.2 PREMISSAS ADOTADAS

Uma vez que o estudo de demanda considerou o futuro cenário de oferta previsto para a Região Metropolitana da Grande Vitória, algumas premissas foram adotadas no sentido de orientar o desenvolvimento do estudo:



[...]

- **A estimativa apresentada neste relatório considera que toda a Fase I do BRT da Grande Vitória estará implantado e, portanto, leva em consideração a futura integração entre os sistemas;** (g.n.)

[...]

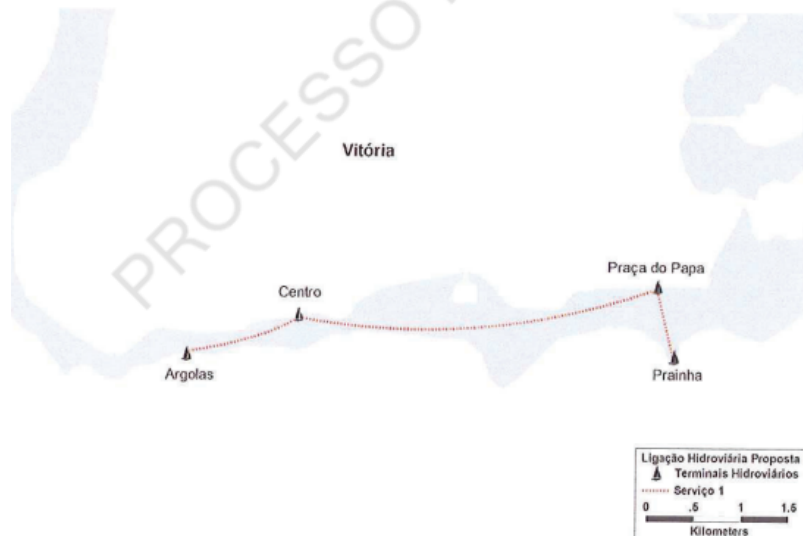
2.4 LIGAÇÕES

[...]

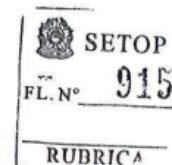
Em face dos pleitos obtidos em Audiências Públicas em Vitória e Vila Velha e por ser mais atrativo para a implantação imediata o governo do Estado decidiu, nesta fase, pelo **Serviço 1 atendendo: Prainha – Praça do Papa – Centro – Argolas, o que viabiliza dois terminais em Vitória e dois em Vila Velha.** (g.n.)

Estações: Prainha – Praça do Papa – Centro – Argolas

Figura 3 – Serviço 1



17 de 195



2.5 RESUMO DA METODOLOGIA

Para a estimativa das demandas para o sistema hidroviário utilizou-se uma rede de simulação desenvolvida em sistema EMME 3 sendo que a matriz Origem/Destino foi obtida a partir da base de dados da pesquisa domiciliar de 2007 atualizada inicialmente em função dos dados socioeconômicos do Censo 2010 e ajustada para 2012 a partir das pesquisas de frequência e ocupação visual (FOV) realizadas em 2012 e dos dados do sistema de bilhetagem automática do TRANSCOL. (g.n.)



Esta matriz ajustada (representando os dados de transporte de 2012) foi alocada à rede de simulação calibrada, introduzindo-se os novos projetos de transporte previstos para a RMGV, ou seja, BRT e sistema hidroviário, cujos atributos foram incorporados à rede, especificamente, velocidades e capacidades.

A resposta do modelo em termos de demanda estimada para cada modo ocorre em função do menor custo generalizado, ou seja, uma composição de valores representativos das tarifas pagas, tempos de espera, tempos de viagem e tempos de transferência.

No modelo, o usuário escolhe o modo que resulta no menor custo generalizado para a realização de sua viagem completa. Este modelo, denominado de Quatro Etapas é a formulação convencionalmente utilizada em planejamento de transportes.

[...]

2.6 DEMANDAS DAS LIGAÇÕES

[...]

Tabela 1 – Demandas e Frequências em Dias Úteis - Serviço 1 Modificado

Dia útil		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Praia	Terminal Praça do Papa	1.224	1.127	997	858	2.131	1.983	426	64	6.481	21'	30'	2,8	2,0	32
Terminal Praça do Papa	Terminal Centro de Vitória	1.466	1.441	1.262	1.348	2.728	2.789	568	88						
Terminal Centro de Vitória	Terminal Argolas	263	221	228	195	490	416	93	14						

Tabela 2 – Demandas e Frequências nos Sábados - Serviço 1 Modificado

Sábado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Praia	Terminal Praça do Papa	734	676	544	513	1.278	1.190	256	39	3.889	35'	60'	1,7	1,0	21
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	880	864	757	809	1.637	1.673	341	53						
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	158	132	137	117	294	250	56	9						

Tabela 3 – Demandas e Frequências em Domingos e Feriados - Serviço 1 Modificado

Domingo/Feriado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Praia	Terminal Praça do Papa	489	451	363	342	852	798	170	26	2.593	52'	60'	1,1	1,0	18
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	586	576	505	539	1.091	1.115	227	35						
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	105	88	91	78	196	166	37	6						

[...]



2.9 PROJEÇÃO DA QUANTIFICAÇÃO DA FROTA

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14	Ano 15
Frota calculada	2,21	2,25	2,29	2,33	2,37	2,41	2,45	2,49	2,53	2,57	2,62	2,66	2,71	2,76	2,80
Frota	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Viagens / dia	32	33	34	34	35	36	37	38	39	40	40	41	42	43	44
Demanda / dia	6.482	6.722	6.971	7.228	7.496	7.773	8.061	8.359	8.668	8.989	9.322	9.667	10.024	10.395	10.780

Conforme os esclarecimentos prestados pela secretaria à Procuradoria do Estado, atualizações constantes do Termo de Referência seriam fundamentais para se comprovar a viabilidade do sistema. Vejamos o que consta do documento:

TERMO DE REFERÊNCIA

1. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

[...]

Atualmente, apesar dos investimentos já feitos pelo Governo do Estado e outros que estão em execução para ampliação da capacidade viária/requalificação de importantes regiões/vias da RMGV, **a velocidade comercial média do transporte coletivo, nos horários de pico, nas vias de ligação da Capital com os municípios de Cariacica e Vila Velha, que estão na área de influência direta do Sistema Aquaviário proposto, situa-se na faixa entre 7,0 km/h a 15 km/h, conforme apuração feita através do sistema de monitoramento por GPS utilizado no Sistema Transcol.** (g.n.)

[...]

Em 2012 por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 01/2012, o Estado do Espírito Santo obteve estudos técnicos provenientes da iniciativa privada que demonstraram, à época, a viabilidade de implantação do sistema aquaviário na Região Metropolitana da Grande Vitória, ligando as cidades de Vitória, Vila Velha e Cariacica, conforme observa-se na tabela abaixo:

[...]

No entanto, o projeto em referência não progrediu, haja vista tratar-se de uma proposta de Parceria Público Privada, deixando represada uma demanda da população capixaba.

Segundo dados da CETURB-ES, nesse mesmo período de dez anos, excluindo-se o período da pandemia do COVID-19, houve uma redução de cerca de 15% nos passageiros transportados no Sistema Transcol e, segundo o IBGE, a população da RMGV cresceu cerca de 20%.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO***Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM*Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 43

Essa perda de demanda de passageiros no transporte coletivo, aliada ao crescimento da frota de veículos combinada com o crescimento da população, apontam para uma transferência do modal coletivo para o transporte individual, que como já dito anteriormente, resulta num maior nível de congestionamento das principais vias da RMGV, principalmente as de acesso a capital Vitória, representando assim uma ameaça para qualquer política pública de mobilidade urbana sustentável.

A proposta da reativação do transporte aquaviário, além de ampliar a dinâmica da mobilidade urbana entre a Capital e os municípios vizinhos Vila Velha e Cariacica, se justifica pela sustentabilidade dessa implantação e a própria vocação geográfica da baía de Vitória, proporcionando a melhoria da qualidade de vida da população ao possibilitar a redução da utilização de veículos automotores nas vias e conseqüentemente a redução da utilização de combustíveis fósseis, redução de emissões de poluentes na atmosfera, redução dos ruídos nas cidades envolvidas, prevenindo doenças relacionadas a esses fatores e redução da necessidade de ampliação da infraestrutura viária, necessidade que está relacionada ao acentuado crescimento da frota de veículos.

Além dos benefícios citados, outra facilidade que vai ser atrativa para os usuários do sistema que desejarem se deslocar dos municípios de Vila Velha e Cariacica para Vitória e vice-versa, **será o tempo de viagem gasto nesses deslocamentos, que estima-se ser entre 15 e 20 minutos de um lado a outro da baía de Vitória.** (g.n.)

Atualmente o usuário que se desloca utilizando ônibus, da região de Porto de Santana para a Região da Rodoviária de Vitória no horário de pico da manhã, leva, em média, 15 minutos para chegar até o T. de Itacibá e cerca de mais 35 minutos, deste terminal, para chegar na Rodoviária de Vitória. Se ele fizer o mesmo deslocamento através do Sistema Aquaviário ele gastará o tempo de cerca de 20 minutos, tendo assim, uma redução de tempo de viagem da ordem de 30 minutos. (g.n.)

Outro comparativo que pode ser analisado é aquele em que o usuário se desloca por ônibus, no pico da tarde, da região da Praça do Papa até o Centro de Vila Velha. Atualmente ele precisa se utilizar de um ônibus até o T. Vila Velha, gastando cerca de 35 minutos e outro ônibus até o Centro de Vila Velha, gastando cerca de mais 10 minutos, totalizando assim 45 minutos de tempo de viagem. Se ele utilizar o Sistema Aquaviário levará cerca de 10 minutos para chegar ao seu destino final, reduzindo desta maneira o seu tempo de deslocamento em torno de 35 minutos.

Em virtude disso o Governo do Estado do Espírito Santo por meio da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI, no intuito de reativar o sistema aquaviário, fez publicar Edital de Concorrência nº 01/2021 cujo objetivo foi o da contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para execução das obras de quatro pontos de embarque e desembarque de passageiros que irão inaugurar a primeira etapa do novo Sistema de Transporte Aquaviário de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Os locais para implantação dos primeiros pontos de embarque e desembarque, objeto do Edital nº 01/2021, foram respectivamente: Porto de Santana (Cariacica), Parque da Prainha (Vila Velha), Centro e Praça do Papa (Vitória Capital). **A única diferença entre o estudo técnico desenvolvido em 2012 para os projetos desenvolvidos no referido edital foi a substituição do ponto de embarque e desembarque previsto**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 44

no município de Cariacica. No projeto anterior previa-se um ponto em Argolas, já no atual a previsão é em Porto de Santana. No entanto, conforme destacado no quadro abaixo o comportamento da demanda do transporte coletivo, em ambos os locais se assemelham, sendo que, em Porto de Santana há uma demanda superior a de Paul/Argolas, o que corrobora e justifica a implantação deste modal na localidade de Porto de Santana. (g.n.)

COMPARAÇÃO DE DEMANDA - MÊS DE REFERÊNCIA: AGOSTO/2019			
ÁREA DE INFLUÊNCIA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	567	T. CARAPINA / T. VILA VELHA VIA T. SÃO TORQUATO/R. PENHA - NOTURNO	62
	621	T. SÃO TORQUATO / ILHA DAS FLORES VIA PAUL	757
	658	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA ARIBIRI/PAUL	4.203
	663	T. SÃO TORQUATO / PEDRA DOS BÚZIOS - CIRCULAR	250
	660	T. ITAPARICA / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	1.021
	671	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	995
	TOTAL		
PORTO DE SANTANA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	707	NOVA CANAÃ / T. ITACIBÁ	1.288
	708	PORTO NOVO / T. ITACIBÁ VIA PORTO DE SANTANA	1.471
	743	FLEXAL II / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.241
	744	NOVA CANAÃ / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.025
	746	BAIRRO APARECIDA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.548
	761	T. SÃO TORQUATO / PRESIDENTE MÉDICI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	1.145
	769	BAIRRO APARECIDA / T. ITACIBÁ	659
	770	BELA VISTA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.329
	773	T. SÃO TORQUATO / MORRO DO SESI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	300
TOTAL			10.006

Assim, com a licitação das obras concluídas, o Governo espera até o primeiro semestre de 2022 iniciar a primeira etapa da operação do transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória.

3. LOCAL E ROTA DE OPERAÇÃO

[...]

O objeto deste Termo de Referência será realizado nos quatro novos pontos de embarque e desembarque de passageiros do Sistema Aquaviário, que estão sendo implantados nas seguintes localidades:

- Porto de Santana, Cariacica/ES;
- Prainha, Vila Velha/ES;
- Praça do Papa, Vitória/ES;
- Rodoviária, Vitória/ES.

[...]

Observa-se que a atualização de dados não consta do Termo de Referência, ao menos não como indicado pela secretaria, quando afirma que: “[...] trazendo os dados coletados em 2012 para a atualidade, conforme comparativo constante do Termo de Referência, foi possível visualizar como possivelmente a demanda do TRANSCOL **e do aquaviário** se comportarão, de acordo com as estimativas ali apresentadas.” (g.n.)

Por sua vez, o documento identificado por “#150” consubstancia-se em “ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR SISTEMA AQUAVIÁRIO DA GRANDE VITÓRIA”, datado de 10/05/2022, que vem a ser a mesma data da última manifestação da Semobi direcionada à Procuradoria do Estado, o que



significa dizer que foi elaborado apenas após as ponderações do órgão jurídico. Consta nele que:

2. PREMISSAS ADOTADAS

Uma vez que o estudo de demanda considerou o futuro cenário de oferta previsto para a Região Metropolitana da Grande Vitória, algumas premissas foram adotadas no sentido de orientar o desenvolvimento do estudo:

- Os potenciais usuários do Sistema Aquaviário são captados tanto do transporte público quanto privado;
- A estimativa apresentada neste relatório considera a implantação do Bilhete Único Metropolitano (Cartão GV), assim como a integração total do Transcol, principalmente a ampliação para atendimento de Vitória e Viana;
- A demanda estimada se baseia no universo de usuários que, considerando a atratividade de todos os modos complementares, teria maiores benefícios em utilizar o sistema Aquaviário, particularmente em termos de ganhos de tempo, principalmente considerando as travessias das 2ª e 3ª Pontes;
- Operacionalmente os sistemas deverão operar de forma integrada;
- As contribuições de demanda adicional ao sistema Aquaviário através da integração com os serviços de ônibus não foram consideradas por apresentarem-se bastante baixas, uma vez que comparando os tempos de viagem e os inconvenientes da transferência (Ônibus-Barco), o sistema Transcol, em longas distâncias, mesmo sendo mais rápido nos trechos de travessias marítimas, é mais atrativo para a grande maioria dos usuários, dada a ocupação mais interiorizada da Região Metropolitana (afastada da Baía de Vitória);
- A tarifa a ser praticada no Sistema Aquaviário será a adotada no Sistema Transcol, considerando todas as integrações implantadas com o Cartão GV e seus benefícios;
- Na situação estudada foi considerada a implantação do Serviço Prainha (Vila Velha), Praça do Papa e Rodoviária (Vitória) e Porto de Santana (Cariacica).

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PREMISSAS ADOTADAS

- O Estudo do Sistema Aquaviário apresenta as condicionantes para integração com o Sistema de Transcol prevendo na Prainha e na Praça do Papa estacionamento, transporte de bicicletas, e outros equipamentos que promovam a integração física com outros modais, como proximidade de pontos de Ônibus com grande demanda e oferta de linhas (Praça do Papa) e terminais do Transcol (Prainha, Porto de Santana e Rodoviária).
- A integração presente hoje na região Metropolitana que prevê a integração dos sistemas foi considerada no estudo, mas em função da maior atratividade do Transcol para os usuários de longas distâncias, uma vez que o tempo de viagem ainda é bastante atrativo neste modal e que o número de transferências é reduzido devido ao grande número de serviços propostos para o sistema troncal, a contribuição em termos de demanda adicional ao sistema Aquaviário é bastante baixa.



- O fato de que a contribuição da integração modal ser baixo em função da maior atratividade do Transcol não implica em que o sistema Aquaviário não seja atrativo; os estudos indicaram uma demanda importante mesmo nestas condições de competição; apenas para aqueles que teriam que integrar nos terminais Aquaviários nos dois lados do canal (ou seja, que não são lindeiros) o sistema Aquaviário perde atratividade para o Transcol (as frequências das linhas troncais geram ofertas superiores a um ônibus por minuto o que não pode ser alcançado pelo sistema Aquaviário).
- Através das avaliações realizadas verificou-se que o Serviço Aquaviário é mais atrativo para aqueles que não necessitam utilizar muitas integrações através do ônibus ou para viagens mais curtas próximas as estações de embarque e desembarque porque teoricamente, os usuários têm serviços diretos muito mais rápidos, até como alternativa as travessias das pontes, tornando-se assim uma opção mais atrativa em termos de ganho de tempo.
- Com o objetivo de atender ao incremento de demanda devido a integração com o Sistema Transcol e os potenciais usuários que se beneficiam da implantação, dos estacionamentos e de outros equipamentos que promovam a integração física com outros modais de acordo com a região de cada Estação, foi apresentada uma sensibilidade que acrescenta um incremento de demanda de 10% sobre os resultados do estudo.
- **Para complementar os dados para o Estudo de Demanda foram atualizados os dados obtidos no estudo de 2012 (PMI SETOP nº 01/2012), de acordo com a demanda do Transcol em 2019, ou seja, anterior a pandemia.** (g.n.)
- As projeções foram definidas a partir de estudos anteriores já realizados para o próprio sistema Aquaviário de Vitória. Como na época do desenvolvimento do estudo de demanda do sistema Aquaviário ainda não haviam sido realizados os estudos de projeção das variáveis socioeconômicas explicativas das demandas, as projeções foram definidas com base nos seguintes relatórios desenvolvidos para o sistema Aquaviário de Vitória:

[...]

- O tempo de viagem adotado foi estimado pela velocidade máxima permitida no canal das embarcações (10 nós) e baseado em experiências práticas adotadas pelo mercado.
- Todas as considerações apresentadas são opiniões dos profissionais da SEMOBI e de consultores, contidos neste relatório.
- Algumas das considerações descritas neste estudo são baseadas em eventos atuais e que podem não ocorrer e os resultados apresentados neste estudo poderão sofrer alterações, sejam ocasionadas por fatores externos ou internos.

4. LIGAÇÕES

Os resultados consolidados permitiram identificar potenciais ligações que justificam serviços diretos a partir da análise das principais linhas de desejo de viagens realizadas tanto por transporte coletivo quanto privado.



As figuras seguintes apresentam as linhas de desejo mapeadas a partir da Pesquisa Origem/Destino realizada em 2007, atualizada para 2012 a partir dos levantamentos realizados em campo. (g.n.)

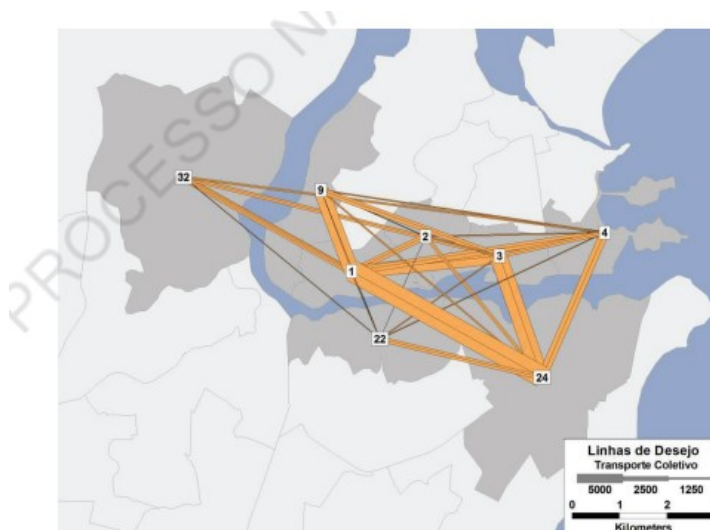
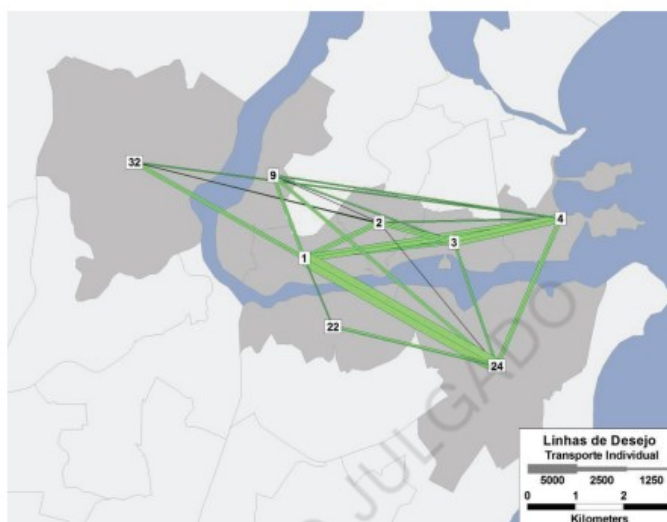


Figura 1 – Linhas de Desejo das Viagens de Transporte Coletivo

Figura 2 – Linhas de Desejo das Viagens de Transporte Privado



Os resultados finais ratificaram o potencial para implantação do serviço Aquaviário conectando os terminais no entorno do canal, os quais são especificados a seguir e ilustrados na figura seguinte:

- Serviço: Prainha (Terminal Vila Velha) - Praça do Papa (Pólo gerador de demanda em função do entorno – Enseada do Suá e Praia do Canto) - Rodoviária (Terminais São Torquato e Jardim América) - Porto de Santana (Terminal Itacibá)

Em face dos pleitos obtidos em Audiências Públicas em Vitória, Vila Velha e Cariacica e por ser mais atrativo para a implantação imediata o governo do



Estado decidiu, nesta fase, pelo Serviço atendendo: Prainha - Praça do Papa – Rodoviária – Porto de Santana, o que viabiliza duas estações em Vitória, uma em Vila Velha e uma em Cariacica, caracterizando por um sistema Metropolitano.

5. DEMANDAS DAS LIGAÇÕES

Nos estudos realizados em 2012, as demandas foram estimadas a partir do processamento da Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 2007, atualizada pelo Censo IBGE 2010 e pelos levantamentos realizados em campo, considerando o perfil diário de distribuição da movimentação de passageiros na área de estudo, conforme ilustrado na figura seguinte.

[...]

Segundo dados da CETURB-ES, nesse período de dez anos, excluindo-se o período da pandemia do COVID-19, houve uma redução de cerca de 15% nos passageiros transportados no Sistema Transcol e, segundo o IBGE, a população da RMGV cresceu cerca de 20%.(g.n.)

O presente estudo levou em consideração que essa redução da demanda do Sistema de Transporte Coletivo da RMGV, nos permite inferir que é possível admitir-se que as demandas e frequências identificadas, em 2012, para o dimensionamento do Sistema Aquaviário, poderão ser consideradas para a implementação desta nova proposta de reativação do Sistema Aquaviário da RMGV. (g.n.)

Para a definição do plano operacional as demandas foram desagregadas por sentido de viagem, levando em consideração os diferentes períodos do dia, **com base nas informações processadas da Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 2007, atualizadas para 2012 a partir das pesquisas realizadas em campo.** (g.n.)

Para o mapeamento dos carregamentos, utilizados para o dimensionamento da frota, os valores considerados representam a carga máxima (entre os dois possíveis sentidos) no pico e no vale, enquanto que na determinação das demandas por terminal, o período de pico foi definido como aquele representativo da máxima carga do dia, enquanto que o período de vale representa aquele de mínima carga durante o período diário.

As tabelas seguintes apresentam os dados de demanda para o serviço prioritário e tipo de dia, desagregados por sentido e período do dia.



Tabela 1 – Demandas e Frequências em Dias Úteis - Serviço 1 Modificado

Sábado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Prainha	Terminal Praça do Papa	734	676	544	513	1.278	1.190	256	39	3.889	35'	60'	1,7	1,0	21
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	880	864	757	809	1.637	1.673	341	53						
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	158	132	137	117	294	250	56	9						

Tabela 2 – Demandas e Frequências nos Sábados - Serviço 1 Modificado

Domingo/Feriado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Prainha	Terminal Praça do Papa	489	451	363	342	852	793	170	26	2.593	52'	60'	1,1	1,0	18
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	586	576	505	539	1.091	1.115	227	35						
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	105	88	91	78	196	166	37	6						

Tabela 3 – Demandas e Frequências em Domingos e Feriados - Serviço 1 Modificado

Dia útil		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Prainha	Terminal Praça do Papa	1.224	1.127	907	856	2.131	1.983	426	64	6.481	21'	60'	2,8	1,0	27
Terminal Praça do Papa	Terminal Centro de Vitória	1.466	1.441	1.262	1.348	2.728	2.789	568	88						
Terminal Centro de Vitória	Terminal Argolas	263	221	228	195	490	416	93	14						

Os locais para implantação dos primeiros pontos de embarque e desembarque, objeto do Edital nº 01/2021, foram respectivamente: Porto de Santana (Cariacica), Parque da Prainha (Vila Velha), Centro e Praça do Papa (Vitória Capital).

A única diferença entre o estudo técnico desenvolvido em 2012 para os projetos desenvolvidos no presente estudo, foi a substituição do ponto de embarque e desembarque previsto no município de Vila Velha no bairro Argolas, pelo ponto de embarque e desembarque em Porto de Santana no município de Cariacica.

No entanto, conforme destacado no quadro abaixo o comportamento da demanda do transporte coletivo, em ambos os locais se assemelham, sendo que, em Porto de Santana há uma demanda superior à de Paul/Argolas, o que corrobora e justifica a implantação deste modal na localidade de Porto de Santana.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 50

COMPARAÇÃO DE DEMANDA - MÊS DE REFERÊNCIA: AGOSTO/2019			
ÁREA DE INFLUÊNCIA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	567	T. CARAPINA / T. VILA VELHA VIA T. SÃO TORQUATO/R. PENHA - NOTURNO	62
	621	T. SÃO TORQUATO / ILHA DAS FLORES VIA PAUL	757
	658	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA ARIBIRI/PAUL	4.203
	663	T. SÃO TORQUATO / PEDRA DOS BÚZIOS - CIRCULAR	250
	660	T. ITAPARICA / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	1.021
	671	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	995
TOTAL			7.288
PORTO DE SANTANA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	707	NOVA CANAÃ / T. ITACIBÁ	1.288
	708	PORTO NOVO / T. ITACIBÁ VIA PORTO DE SANTANA	1.471
	743	FLEXAL II / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.241
	744	NOVA CANAÃ / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.025
	746	BAIRRO APARECIDA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.548
	761	T. SÃO TORQUATO / PRESIDENTE MÉDICI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	1.145
	769	BAIRRO APARECIDA / T. ITACIBÁ	659
	770	BELA VISTA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.329
	773	T. SÃO TORQUATO / MORRO DO SESI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	300
TOTAL			10.006

Em relação às premissas adotadas para o estudo apresentado, tem-se que o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, adotou como premissa que toda a “Fase I” do BRT da Grande Vitória estaria implantada, levando em conta a futura integração entre os sistemas. Isto porque os atributos de tal sistema foram incorporados à rede de simulação desenvolvida em sistema EMME 3⁸, para que a estimativa das demandas para o sistema hidroviário pudesse ser obtida. Assim, a afirmativa constante do “Estudo Técnico Preliminar Sistema Aquaviário da Grande Vitória”, de 10/05/2022, no sentido de que “é possível admitir-se que as demandas e frequências identificadas, em 2012, para o dimensionamento do Sistema Aquaviário, poderão ser consideradas para a implementação desta nova proposta de reativação do Sistema Aquaviário da RMGV” verifica-se como inconsistente, na medida em que pretende-se a implementação do sistema sem que o BRT tivesse se concretizado, o que altera sobremaneira os parâmetros de alimentação do sistema utilizado para obtenção das demandas.

Sobre a matriz de Origem/Destino, no PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, esta foi obtida a partir de base de dados de pesquisa domiciliar de 2007, atualizada inicialmente em função dos dados socioeconômicos do Censo 2010 e ajustada para 2012 a partir das pesquisas de frequência e ocupação visual (FOV) realizadas em 2012 e dos dados do sistema de bilhetagem automática do Transcol. No “Estudo Técnico Preliminar Sistema Aquaviário da Grande Vitória”, de 10/05/2022, é registrado o desenvolvimento dos trabalhos com base na mesma matriz (“[...] com base nas informações processadas da Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 2007, atualizadas para 2012, a partir das pesquisas realizadas em campo.”), o que significa utilizar-se em 2022 dados que remontam a 15 anos passados, o que indica a necessidade de seu refazimento “[...] de acordo com a realidade social, legal e mercadológica atualmente vigente” (Parecer PGE/PCA 00431/2022).

Além disso, o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, não se configura um Estudo Técnico Preliminar conforme demandado pela legislação, se implícito nos termos da Lei 8.666/93, explícito no caso da Instrução Normativa 40/2020 do Ministério da Economia, na qual as alternativas à

⁸ O Emme é um sistema completo de planejamento de transporte multimodal para previsão de transporte urbano, regional e nacional.



resolução do problema, baseado na necessidade detectada, devem ser caracterizadas (artigo 1º, parágrafo único):

[...] considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que **caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características**, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. (g.n.)

Portanto, verifica-se a elaboração de estudos preliminares deficientes, com ferimento ao artigo 6º, inciso XI, da Lei 8.666/93 c/c artigo 9º da Lei 10.520/2002.

2.4.b Análise

Em análise ao processo administrativo da contratação, em sede meritória, detectou-se recomendações da Procuradoria do Estado em relação à elaboração do competente Estudo Técnico Preliminar, com as consequentes respostas da Semobi. Veja-se:

- Parecer PGE/PCA 00250/2022, de 07/03/2022:

42. Insta salientar a **insuficiência do Termo de Referência apresentado**, que se mostra genérico e demanda a devida complementação, nos termos da Lei nº 8.666/93, que no art. 6º, inciso XI, define o que se entende por Projeto Básico/Termo de Referência e traz os elementos que dele devem constar: (g.n.)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento**, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (g.n.)

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;



e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

43. Nesse contexto, **verifica-se a ausência nos autos de estudo técnico preliminar acerca dos serviços a serem contratados**, contemplando informações prévias acerca da demanda estimada, dos requisitos a serem cumpridos pela futura contratada, dos resultados almejados, entre outros aspectos. (g.n.)

44. A **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, do Ministério da Economia**, que “dispõe sobre a **elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras**, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital”, em seu artigo 1º, parágrafo único, dispõe: (g.n.)

“considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação”. (g.n.)

45. Em outras palavras, trata-se de documento elaborado durante a fase interna do certame, e que **visa demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la**, bem como instruir o **arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência**. (g.n.)

46. **O conteúdo dos ETP está definido no art. 7º da IN nº 40/2020**: (g.n.)

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM*

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 53

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;

XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

47. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCE/ES, ao ser questionado acerca da necessidade do estudo técnico preliminar em contratações realizadas em âmbito estadual, manifestou-se por meio do Parecer em Consulta nº 00019/2020 pela sua necessidade, independentemente da modalidade licitatória ou do objeto a ser licitado: (g.n.)

Tratam os autos de Consulta formulada por (...), Prefeito Municipal de Nova Venécia, solicitando resposta para as seguintes indagações: a) **É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar em todas as modalidades licitatórias**, seja dispensa, adesão a ata de registro de preços, inexigibilidade, **pregão**, concorrência, tomada de preços, convite, leilão e outros, independentemente de ser para a aquisição de bens / contratação de serviços? b) É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar em todas as modalidades licitatórias, seja dispensa, adesão a ata de registro de preços, inexigibilidade, **pregão**, concorrência, tomada de preços, convite, leilão e outros, independentemente do objeto a ser contratado ser de natureza simples e/ou complexa? c) É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar em todas as modalidades licitatórias, seja dispensa, adesão a ata de registro de preços, inexigibilidade, **pregão**, concorrência, tomada de preços, convite, leilão e outros, independentemente do objeto a ser contratado já ter sido objeto de



licitações pretéritas? d) É obrigatória a realização de estudo técnico preliminar seja no pregão presencial ou pregão eletrônico? (...) alinhame à argumentação delineada pela Instrução Técnica de Consulta 38/2020-3, conforme transcrição a seguir: (...) A partir do exposto, a fim de responder aos questionamentos do Consulente constantes das letras a, b, c e d, e tomando por base os normativos federais sobre o tema, no intuito de aclarar os contornos do ETP nas contratações promovidas pelos entes federados cuja legislação não se debruce sobre a matéria, concluímos: **Deve ser considerada obrigatória a realização de ETP em todas as contratações, seja pela via direta ou por meio de licitação ou adesão a Ata de Registro de Preços, independentemente de ser para a aquisição de bens ou contratação de serviços, ou de ser o objeto de natureza simples ou complexa**, a exceção das dispensas fundadas nos incisos I, II, III, IV e XI do artigo 24, da Lei 8.666/93, nas quais seria facultada a sua elaboração, e dos casos de prorrogações contratuais relativas a objetos de prestação de natureza continuada, nos quais seria dispensado o ETP. (TCE-ES. Controle Externo > Consulta. Parecer em Consulta 00019/2020-1. Processo TC 03271/2020-2. Relator: Sérgio Manoel Nader Borges. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 12/11/2020, Data da Publicação no DO-TCES: 23/11/2020). (g.n.)

48. **A necessidade da elaboração de estudos técnicos preliminares já havia sido anteriormente exigida pela Corte de Contas Estadual em caso concreto envolvendo a contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte coletivo intermunicipal**: (g.n.)

ACÓRDÃO TC-262/2019 SEGUNDA CÂMARA Trata o presente processo de Denúncia em face de Pregão Presencial 6/2016, elaborado pelo Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Marataizes, que tem como objeto a **contratação de empresa para prestação de serviços de transporte coletivo intermunicipal**. (...)2. Elaboração de termo de referência sem estudos técnicos necessários para a correta estimativa do objeto, gerando a contratação sem motivação suficiente Item 3.2 da ITI 00931/2016-8 (...)Por meio de ITI 00931/2016-8, a Equipe Técnica deste Tribunal de Contas, constatou que Secretário de Saúde, Sr. Paulo Roberto de Paula Jr. elaborou Termo de Referência (fls. 165-173) do Pregão 6/2016, sem, contudo, apresentar estudos técnicos acerca da estimativa de demanda, assim como, da capacidade de lotação do veículo. (...) (...)Depreende-se dos artigos alhures que o Projeto Básico ou Termo de Referência, deverá conter de maneira pormenorizada o objeto a ser licitado, a justificativa para a licitação, os custos que a administração terá de forma detalhada, além da estimativa de valores de acordo com base no valor de mercado atual, especificação acerca dos deveres do contrato e contratante, precisão acerca da fiscalização do, assim como, acerca do gerenciamento, execução, sanções e estimativas de demanda. **O termo de referência (fl. 165) em questão, é genérico e não traz nenhum estudo técnico afim de comprovar a necessidade da contratação de transporte intermunicipal**, além de trazer inúmeras inconsistências quanto ao objeto licitado. Começamos pela estimativa da demanda e pela capacidade de lotação do veículo, que foi descrito em termo de referência às fls. 165-173 do processo em questão, **sem os estudos técnicos para a comprovação tanto da estimativa de demanda constante na descrição do termo, quanto da capacidade de lotação do veículo**. (...)Outra inconsistência constante no termo de referência em análise,


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 55

diz respeito ao destino e a quantidade de viagens para cada município. Nota-se à fl. 167 do mencionado termo, que não há nenhum dado quanto a quantidade de viagens ou a frequência estimada, de modo que a informação ali constante, é genérica, e aduz apenas que: “a maioria das viagens é para atendimento a demandas urgentes a SEMUS é obrigada a utilizados [sic] carros de passeio tornando mais onerosa a prestação do serviço. Apontemos ainda a quilometragem prevista no termo de referência que aduz que a empresa contratada percorrerá até 300.000 km. Ocorre que não há anexos no termo de referência que comprove tal estimativa. (...) Destaco ainda, que conforme exposto pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, o contrato anterior (Pregão 21/2014), tinha parâmetro completamente diverso do pregão em análise, e possuía o mesmo objeto, de modo que não houve nenhuma justificativa plausível para aumento da quilometragem percorrida, assim como, para o aumento dos valores. Há uma diferença gritante de aproximadamente R\$ 736.000,00 (Setecentos e trinta e seis mil reais), entre pregão anterior e o pregão em análise. Mesmo com o aumento da quilometragem de 100.000Km para 300.000Km, que também é absurda e sem justificativa, não há a menor possibilidade de o mercado ter sofrido uma inflação de aproximadamente 70,10% dentro de um ano e meio. (...) **Nota-se por todo o exposto, que o termo de referência não observou o disposto em lei supradita, de modo que foi elaborado sem demonstrar nenhuma viabilidade e conveniência na contratação. Também não forneceu elementos suficientes, assim como, não comprovou o custo benefício do serviço licitado, não apresentando estudos técnicos necessários e obrigatórios conforme disposição legal.** (...) Posto isso, por entender que foi oportunizada a ampla defesa e o contraditório, (art. 5º, LV, da CF/88), e o Responsável permaneceu inerte, corroboro o entendimento técnico e ministerial por entender que a irregularidade em comento deve ser MANTIDA, já que cabe a autoridade competente verificar os atos praticados em certame licitatório, ou ao menos comprovar que agiu com diligência na verificação do procedimento, e como restou comprovado, apesar de competir ao Sr. Jander Nunes Vidal, verificar a existência de vícios no processo licitatório, este não foi diligente ao observar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, assim como, a regularidade e conformidade do procedimento. (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Denúncia. Acórdão 00262/2019-9. Processo TC 05165/2016-1. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 13/03/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 13/05/2019). (g.n.)

49. Nestes termos, a SEMOBI deverá complementar o Termo de Referência com os elementos exigidos pelo art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, justificando em caso de impossibilidade de apresentação da informação indicada (**Recomendação nº 10**) e **instruir os presentes autos com estudos técnicos preliminares acerca da necessidade e da estimativa de demanda para os serviços de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, em respeito à exigência do TCE/ES (Recomendação nº 11).** (g.n.)

- Manifestação da Semobi, de 30/03/2022:

Recomendação 11:



(...) e instruir os presentes autos com estudos técnicos preliminares acerca da necessidade e da estimativa de demanda para os serviços de transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória, em respeito à exigência do TCE/ES (Recomendação nº 11).

R. **Foi anexado aos autos os estudos técnicos de viabilidade de implantação do sistema aquaviário, resultado da PMI nº 01/2012,** que materializam nos estudos técnicos preliminares exigidos no presente caso. (g.n.)

Através do referido estudo é possível identificar algumas premissas quanto ao sistema em si, como por exemplo, demanda, necessidade, valores, etc., porém, a proposta não é exatamente a que se pretende implementar atualmente. A proposta de Parceria Público Privada não foi implementada por falta de recursos do Estado, já que previa uma infraestrutura mais complexa e custosa aos cofres públicos. **Diante disso, e do estudo em questão não ser integralmente implantado neste momento, não é possível conceder o serviço público em questão apenas com base no referido estudo.** (g.n.)

Assim, **trazendo os dados coletados em 2012 para a atualidade, conforme comparativo constante no Termo de Referência, foi possível visualizar como possivelmente a demanda do TRANSCOL e do aquaviário se comportarão, de acordo com as estimativas ali apresentadas.** Tais estimativas se mostraram suficientes, neste momento, para viabilizar tecnicamente o início da operação nos moldes aqui propostos, de acordo com a demanda, necessidade e infraestrutura atualmente proposta, visando a consolidação de dados reais que nortearão a futura concessão do serviço em questão. (g.n.)

Também foram elaborados comparativos que demonstram a viabilidade técnica do objeto licitado, conforme dados apresentados nos estudos de tempo de viagem entre um e outro modal, levando-se em consideração o tempo médio de viagem exclusivo de ônibus em horários de pico, que seriam reduzidos de forma expressiva com a existência do modal aquaviário. (g.n.)

Além das questões técnicas que envolvem o objeto do certame, é importante destacar que o transporte aquaviário, além de ser anseio da população e uma das propostas prioritárias mais votadas nas discussões dos Planos Plurianuais/Orçamento Participativo, contribui para a Política de Mobilidade Urbana, já que incentiva o uso de transportes coletivos no lugar dos individuais, além de promover a sustentabilidade ao reduzir a utilização de combustíveis fósseis e emissão de poluentes na atmosfera.

- Parecer PGE/PCA 00431/2022, de 20/04/2022:

13.Quanto às recomendações nº 10 e 11, acerca do projeto básico e dos estudos técnicos preliminares, colacionamos à pregressa manifestação as normas previstas na Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, e os posicionamentos dos Tribunais de Contas da União e do Estado do Espírito Santo. Consoante o inciso IX, art. 6º da Lei nº 8.666/1993, os estudos técnicos preliminares objetivam o embasamento do termo de referência/projeto básico, constituindo a primeira etapa do planejamento de uma contratação.



14. Compulsados os autos, denota-se a anexação de estudos resultado da PMI nº 01/2021. Entretanto, **a própria Consulente admite que “a proposta não é exatamente a que se pretende implementar atualmente” e que aquela proposta previa “uma estrutura mais complexa e custosa aos cofres públicos”**. Destarte, **não observo o atendimento das normativas e do posicionamento das Cortes de Contas destacados na manifestação anterior desta consultoria, visto a discrepância existente entre estudo anexado e a proposta atual, tanto no que tange à dimensão da iniciativa, quanto no que se refere às modificações do cenário fático-social passados quase 10 anos desde a divulgação do estudo decorrente da PMI nº 01/2021.**

(g.n.)

15. Assim, **recomendo a elaboração de estudos técnicos preliminares de acordo com a hodierna estruturação da iniciativa do modal aquaviário e com a realidade social, legal e mercadológica atualmente vigente** (Recomendação nº 01). (g.n.)

[...]

30. Com fulcro na necessidade de confecção de novos estudos preliminares, remanesce a recomendação nº 29 no sentido de nova oitiva do Órgão de Controle, qual seja, a SECONT, após as devidas tratativas para atualizar a instrução processual (Recomendação nº 07).

- Manifestação da Semobi, de 10/05/2022:

Recomendação 01:

15. Assim, **recomendo a elaboração de estudos técnicos preliminares de acordo com a hodierna estruturação da iniciativa do modal aquaviário e com a realidade social, legal e mercadológica atualmente vigente** (Recomendação nº 01).

R. **Os estudos técnicos preliminares constantes dos autos traduzem a realidade atual das variáveis relacionadas ao aquaviário, sendo que apenas a estrutura a ser implantada é que se diferencia da anterior.** Através do referido estudo é possível identificar premissas quanto ao sistema em si, como por exemplo, demanda, necessidade, valores, etc. (g.n.)

Contudo, **conforme documento de peça #150, foram apresentados dados adicionais, em formato de estudo técnico preliminar, adaptando essa demanda à nova estrutura a ser implantada, de acordo com os novos pontos de embarque e desembarque de passageiros. No referido documento foram identificados tempo médio em trânsito, distância (KM), tempo médio de embarque/desembarque, demanda diária prevista, demanda prevista em horários de pico, frequência prevista em horários de pico, frota necessária, e outros dados que possibilitaram identificar a viabilidade do sistema.** (g.n.)

Dessa forma, os dados apresentados no referido estudo, acrescidos dos dados coletados na época da PMI e do comparativo constante no Termo de Referência, foi possível visualizar como possivelmente a demanda do TRANSCOL e do aquaviário se comportarão, de acordo



com as estimativas ali apresentadas. Tais estimativas se mostraram suficientes, neste momento, para viabilizar tecnicamente o início da operação nos moldes aqui propostos, de acordo com a demanda, necessidade e infraestrutura atualmente proposta, visando a consolidação de dados reais que nortearão a futura concessão do serviço em questão.

Além disso, conforme já consta do Termo de Referência, também foram elaborados comparativos que demonstram a viabilidade técnica do objeto licitado, conforme dados apresentados nos estudos de tempo de viagem entre um e outro modal, levando-se em consideração o tempo médio de viagem exclusivo de ônibus em horários de pico, que seriam reduzidos de forma expressiva com a existência do modal aquaviário.

Ressalte-se, por oportuno, que **as opções alternativas à implantação do modal aquaviário se mostram muito mais custosas e danosas ao meio ambiente, como por exemplo, a construção de um túnel ou ponte adicional para travessia do canal.** Esse é um dos fatores mais impactantes para a decisão pela adoção do sistema aquaviário, que incentivará o uso do transporte público como meio de locomoção, contribuindo para a Política de Mobilidade Urbana, além de promover a sustentabilidade ao reduzir a utilização de combustíveis fósseis e emissão de poluentes na atmosfera. Além das questões técnicas que envolvem o objeto do certame, é importante destacar que o transporte aquaviário é anseio antigo da população e uma das propostas prioritárias mais votadas nas discussões dos Planos Plurianuais/Orçamento Participativo. (g.n.)

[...]

Recomendação 07:

30.Com fulcro na necessidade de confecção de novos estudos preliminares, remanesce a recomendação nº 29 no sentido de nova oitiva do Órgão de Controle, qual seja, a SECONT, após as devidas tratativas para atualizar a instrução processual (Recomendação nº 07).

R. A inclusão de estudos adicionais não modificou significativamente os dados técnicos e orçamentários anteriormente constantes dos autos, que foram apenas atualizados.

Deste modo, frente às críticas da Procuradoria do Estado, a Semobi indica que os estudos preliminares constantes dos autos, com atualizações realizadas no Termo de Referência e no documento identificado como “#150”, seriam suficientes para se atender ao necessário desenvolvimento dos Estudos Preliminares indicados, atestando-se a viabilidade do sistema.

Dos autos, consta o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, com o que seriam os “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, desenvolvido pela empresa Exceler – Estruturação, Fusão e Gestão de Empresas. Selecionamos alguns pontos relevantes deste estudo:

Produto 1 – Estudo de Demanda

2.2 PREMISSAS ADOTADAS



Uma vez que o estudo de demanda considerou o futuro cenário de oferta previsto para a Região Metropolitana da Grande Vitória, algumas premissas foram adotadas no sentido de orientar o desenvolvimento do estudo:

[...]

- **A estimativa apresentada neste relatório considera que toda a Fase I do BRT da Grande Vitória estará implantado e, portanto, leva em consideração a futura integração entre os sistemas;** (g.n.)

[...]

2.4 LIGAÇÕES

[...]

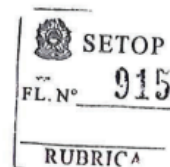
Em face dos pleitos obtidos em Audiências Públicas em Vitória e Vila Velha e por ser mais atrativo para a implantação imediata o governo do Estado decidiu, nesta fase, pelo **Serviço 1 atendendo: Prainha – Praça do Papa – Centro – Argolas, o que viabiliza dois terminais em Vitória e dois em Vila Velha.** (g.n.)

Estações: Prainha – Praça do Papa – Centro – Argolas

Figura 3 – Serviço 1



17 de 195



2.5 RESUMO DA METODOLOGIA

Para a estimativa das demandas para o sistema hidroviário utilizou-se uma rede de simulação desenvolvida em sistema EMME 3 sendo que a matriz Origem/Destino foi obtida a partir da base de dados da pesquisa domiciliar de 2007 atualizada inicialmente em função dos dados socioeconômicos do Censo 2010 e ajustada para 2012 a partir das



pesquisas de frequência e ocupação visual (FOV) realizadas em 2012 e dos dados do sistema de bilhetagem automática do TRANSCOL. (g.n.)

Esta matriz ajustada (representando os dados de transporte de 2012) foi alocada à rede de simulação calibrada, introduzindo-se os novos projetos de transporte previstos para a RMGV, ou seja, BRT e sistema hidroviário, cujos atributos foram incorporados à rede, especificamente, velocidades e capacidades.

A resposta do modelo em termos de demanda estimada para cada modo ocorre em função do menor custo generalizado, ou seja, uma composição de valores representativos das tarifas pagas, tempos de espera, tempos de viagem e tempos de transferência.

No modelo, o usuário escolhe o modo que resulta no menor custo generalizado para a realização de sua viagem completa. Este modelo, denominado de Quatro Etapas é a formulação convencionalmente utilizada em planejamento de transportes.

[...]

2.6 DEMANDAS DAS LIGAÇÕES

[...]

Tabela 1 – Demandas e Frequências em Dias Úteis - Serviço 1 Modificado

Dia Útil		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Praia	Terminal Praça do Papa	1.224	1.127	907	856	2.131	1.983	426	64	6.481	21'	30'	2,8	2,0	32
Terminal Praça do Papa	Terminal Centro de Vitória	1.466	1.441	1.262	1.348	2.728	2.789	568	88						
Terminal Centro de Vitória	Terminal Argolas	263	221	228	195	490	416	93	14						

Tabela 2 – Demandas e Frequências nos Sábados - Serviço 1 Modificado

Sábado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Praia	Terminal Praça do Papa	734	676	544	513	1.278	1.190	256	39	3.889	35'	60'	1,7	1,0	21
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	880	864	757	809	1.637	1.673	341	53						
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	158	132	137	117	294	250	56	9						



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
 FI. | 61

Tabela 3 – Demandas e Frequências em Domingos e Feriados - Serviço 1 Modificado

Domingo/Feriado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Prainha	Terminal Praça do Papa	489	451	363	342	852	793	170	26						
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	586	576	505	539	1.091	1.115	227	35	2.593	52'	60'	1,1	1,0	18
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	105	88	91	78	196	166	37	6						

[...]

2.9 PROJEÇÃO DA QUANTIFICAÇÃO DA FROTA

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14	Ano 15
Frota calculada	2,21	2,25	2,29	2,33	2,37	2,41	2,45	2,49	2,53	2,57	2,62	2,66	2,71	2,76	2,80
Frota	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Viagens / dia	32	33	34	34	35	36	37	38	39	40	40	41	42	43	44
Demanda / dia	6.482	6.722	6.971	7.228	7.496	7.773	8.061	8.359	8.668	8.989	9.322	9.667	10.024	10.395	10.780

Conforme os esclarecimentos prestados pela secretaria à Procuradoria do Estado, atualizações constantes do Termo de Referência seriam fundamentais para se comprovar a viabilidade do sistema. Vejamos o que consta do documento:

TERMO DE REFERÊNCIA

1. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

[...]

Atualmente, apesar dos investimentos já feitos pelo Governo do Estado e outros que estão em execução para ampliação da capacidade viária/requalificação de importantes regiões/vias da RMGV, **a velocidade comercial média do transporte coletivo, nos horários de pico, nas vias de ligação da Capital com os municípios de Cariacica e Vila Velha, que estão na área de influência direta do Sistema Aquaviário proposto, situa-se na faixa entre 7,0 km/h a 15 km/h, conforme apuração feita através do sistema de monitoramento por GPS utilizado no Sistema Transcol.** (g.n.)

[...]

Em 2012 por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 01/2012, o Estado do Espírito Santo obteve estudos técnicos provenientes da iniciativa privada que demonstraram, à época, a viabilidade de implantação do sistema aquaviário na Região Metropolitana da Grande Vitória, ligando as cidades de Vitória, Vila Velha e Cariacica, conforme observa-se na tabela abaixo:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 62

[...]

No entanto, o projeto em referência não progrediu, haja vista tratar-se de uma proposta de Parceria Público Privada, deixando represada uma demanda da população capixaba.

Segundo dados da CETURB-ES, nesse mesmo período de dez anos, excluindo-se o período da pandemia do COVID-19, houve uma redução de cerca de 15% nos passageiros transportados no Sistema Transcol e, segundo o IBGE, a população da RMGV cresceu cerca de 20%.

Essa perda de demanda de passageiros no transporte coletivo, aliada ao crescimento da frota de veículos combinada com o crescimento da população, apontam para uma transferência do modal coletivo para o transporte individual, que como já dito anteriormente, resulta num maior nível de congestionamento das principais vias da RMGV, principalmente as de acesso a capital Vitória, representando assim uma ameaça para qualquer política pública de mobilidade urbana sustentável.

A proposta da reativação do transporte aquaviário, além de ampliar a dinâmica da mobilidade urbana entre a Capital e os municípios vizinhos Vila Velha e Cariacica, se justifica pela sustentabilidade dessa implantação e a própria vocação geográfica da baía de Vitória, proporcionando a melhoria da qualidade de vida da população ao possibilitar a redução da utilização de veículos automotores nas vias e conseqüentemente a redução da utilização de combustíveis fósseis, redução de emissões de poluentes na atmosfera, redução dos ruídos nas cidades envolvidas, prevenindo doenças relacionadas a esses fatores e redução da necessidade de ampliação da infraestrutura viária, necessidade que está relacionada ao acentuado crescimento da frota de veículos.

Além dos benefícios citados, outra facilidade que vai ser atrativa para os usuários do sistema que desejarem se deslocar dos municípios de Vila Velha e Cariacica para Vitória e vice-versa, **será o tempo de viagem gasto nesses deslocamentos, que estima-se ser entre 15 e 20 minutos de um lado a outro da baía de Vitória.** (g.n.)

Atualmente o usuário que se desloca utilizando ônibus, da região de Porto de Santana para a Região da Rodoviária de Vitória no horário de pico da manhã, leva, em média, 15 minutos para chegar até o T. de Itacibá e cerca de mais 35 minutos, deste terminal, para chegar na Rodoviária de Vitória. Se ele fizer o mesmo deslocamento através do Sistema Aquaviário ele gastará o tempo de cerca de 20 minutos, tendo assim, uma redução de tempo de viagem da ordem de 30 minutos.
(g.n.)

Outro comparativo que pode ser analisado é aquele em que o usuário se desloca por ônibus, no pico da tarde, da região da Praça do Papa até o Centro de Vila Velha. Atualmente ele precisa se utilizar de um ônibus até o T. Vila Velha, gastando cerca de 35 minutos e outro ônibus até o Centro de Vila Velha, gastando cerca de mais 10 minutos, totalizando assim 45 minutos de tempo de viagem. Se ele utilizar o Sistema Aquaviário levará cerca de 10 minutos para chegar ao seu destino final, reduzindo desta maneira o seu tempo de deslocamento em torno de 35 minutos.

Em virtude disso o Governo do Estado do Espírito Santo por meio da Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI, no intuito de reativar o sistema aquaviário, fez publicar Edital de Concorrência nº 01/2021 cujo objetivo foi o da contratação de empresa especializada em serviços de



engenharia para execução das obras de quatro pontos de embarque e desembarque de passageiros que irão inaugurar a primeira etapa do novo Sistema de Transporte Aquaviário de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Os locais para implantação dos primeiros pontos de embarque e desembarque, objeto do Edital nº 01/2021, foram respectivamente: Porto de Santana (Cariacica), Parque da Prainha (Vila Velha), Centro e Praça do Papa (Vitória Capital). **A única diferença entre o estudo técnico desenvolvido em 2012 para os projetos desenvolvidos no referido edital foi a substituição do ponto de embarque e desembarque previsto no município de Cariacica. No projeto anterior previa-se um ponto em Argolas, já no atual a previsão é em Porto de Santana.** No entanto, conforme destacado no quadro abaixo o comportamento da demanda do transporte coletivo, em ambos os locais se assemelham, sendo que, em Porto de Santana há uma demanda superior a de Paul/Argolas, o que corrobora e justifica a implantação deste modal na localidade de Porto de Santana. (g.n.)

COMPARAÇÃO DE DEMANDA - MÊS DE REFERÊNCIA: AGOSTO/2019			
ÁREA DE INFLUÊNCIA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	567	T. CARAPINA / T. VILA VELHA VIA T. SÃO TORQUATO/R. PENHA - NOTURNO	62
	621	T. SÃO TORQUATO / ILHA DAS FLORES VIA PAUL	757
	658	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA ARIBIRI/PAUL	4.203
	663	T. SÃO TORQUATO / PEDRA DOS BÚZIOS - CIRCULAR	250
	660	T. ITAPARICA / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	1.021
	671	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	995
	TOTAL		
PORTO DE SANTANA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	707	NOVA CANAÃ / T. ITACIBÁ	1.288
	708	PORTO NOVO / T. ITACIBÁ VIA PORTO DE SANTANA	1.471
	743	FLEXAL II / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.241
	744	NOVA CANAÃ / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.025
	746	BAIRRO APARECIDA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.548
	761	T. SÃO TORQUATO / PRESIDENTE MÉDICI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	1.145
	769	BAIRRO APARECIDA / T. ITACIBÁ	659
	770	BELA VISTA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.329
	773	T. SÃO TORQUATO / MORRO DO SESI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	300
TOTAL			10.006

Assim, com a licitação das obras concluídas, o Governo espera até o primeiro semestre de 2022 iniciar a primeira etapa da operação do transporte aquaviário de passageiros da baía de Vitória.

3. LOCAL E ROTA DE OPERAÇÃO

[...]

O objeto deste Termo de Referência será realizado nos quatro novos pontos de embarque e desembarque de passageiros do Sistema Aquaviário, que estão sendo implantados nas seguintes localidades:

- Porto de Santana, Cariacica/ES;
- Prainha, Vila Velha/ES;
- Praça do Papa, Vitória/ES;
- Rodoviária, Vitória/ES.

[...]



Observa-se que a atualização de dados não consta do Termo de Referência, ao menos não como indicado pela secretaria, quando afirma que: “[...] trazendo os dados coletados em 2012 para a atualidade, conforme comparativo constante do Termo de Referência, foi possível visualizar como possivelmente a demanda do TRANSCOL e do aquaviário se comportarão, de acordo com as estimativas ali apresentadas.”

Por sua vez, o documento identificado por “#150” consubstancia-se em “ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR SISTEMA AQUAVIÁRIO DA GRANDE VITÓRIA”, datado de 10/05/2022, que vem a ser a mesma data da última manifestação da Semobi direcionada à Procuradoria do Estado, o que significa dizer que foi elaborado apenas após as ponderações do órgão jurídico. Consta nele que:

2. PREMISSAS ADOTADAS

Uma vez que o estudo de demanda considerou o futuro cenário de oferta previsto para a Região Metropolitana da Grande Vitória, algumas premissas foram adotadas no sentido de orientar o desenvolvimento do estudo:

- Os potenciais usuários do Sistema Aquaviário são captados tanto do transporte público quanto privado;
- A estimativa apresentada neste relatório considera a implantação do Bilhete Único Metropolitano (Cartão GV), assim como a integração total do Transcol, principalmente a ampliação para atendimento de Vitória e Viana;
- A demanda estimada se baseia no universo de usuários que, considerando a atratividade de todos os modos complementares, teria maiores benefícios em utilizar o sistema Aquaviário, particularmente em termos de ganhos de tempo, principalmente considerando as travessias das 2ª e 3ª Pontes;
- Operacionalmente os sistemas deverão operar de forma integrada;
- As contribuições de demanda adicional ao sistema Aquaviário através da integração com os serviços de ônibus não foram consideradas por apresentarem-se bastante baixas, uma vez que comparando os tempos de viagem e os inconvenientes da transferência (Ônibus-Barco), o sistema Transcol, em longas distâncias, mesmo sendo mais rápido nos trechos de travessias marítimas, é mais atrativo para a grande maioria dos usuários, dada a ocupação mais interiorizada da Região Metropolitana (afastada da Baía de Vitória);
- A tarifa a ser praticada no Sistema Aquaviário será a adotada no Sistema Transcol, considerando todas as integrações implantadas com o Cartão GV e seus benefícios;
- Na situação estudada foi considerada a implantação do Serviço Prainha (Vila Velha), Praça do Papa e Rodoviária (Vitória) e Porto de Santana (Cariacica).

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PREMISSAS ADOTADAS

- O Estudo do Sistema Aquaviário apresenta as condicionantes para integração com o Sistema de Transcol prevendo na Prainha e na Praça do Papa estacionamento, transporte de bicicletas, e outros equipamentos que promovam a integração física com outros modais, como proximidade de



pontos de Ônibus com grande demanda e oferta de linhas (Praça do Papa) e terminais do Transcol (Prainha, Porto de Santana e Rodoviária).

- A integração presente hoje na região Metropolitana que prevê a integração dos sistemas foi considerada no estudo, mas em função da maior atratividade do Transcol para os usuários de longas distâncias, da vez que o tempo de viagem ainda é bastante atrativo neste modal e que o número de transferências é reduzido devido ao grande número de serviços propostos para o sistema troncal, a contribuição em termos de demanda adicional ao sistema Aquaviário é bastante baixa.

- O fato de que a contribuição da integração modal ser baixo em função da maior atratividade do Transcol não implica em que o sistema Aquaviário não seja atrativo; os estudos indicaram uma demanda importante mesmo nestas condições de competição; apenas para aqueles que teriam que integrar nos terminais Aquaviários nos dois lados do canal (ou seja, que não são lindeiros) o sistema Aquaviário perde atratividade para o Transcol (as frequências das linhas troncais geram ofertas superiores a um ônibus por minuto o que não pode ser alcançado pelo sistema Aquaviário).

- Através das avaliações realizadas verificou-se que o Serviço Aquaviário é mais atrativo para aqueles que não necessitam utilizar muitas integrações através do ônibus ou para viagens mais curtas próximas as estações de embarque e desembarque porque teoricamente, os usuários têm serviços diretos muito mais rápidos, até como alternativa as travessias das pontes, tornando-se assim uma opção mais atrativa em termos de ganho de tempo.

- Com o objetivo de atender ao incremento de demanda devido a integração com o Sistema Transcol e os potenciais usuários que se beneficiam da implantação, dos estacionamentos e de outros equipamentos que promovam a integração física com outros modais de acordo com a região de cada Estação, foi apresentado uma sensibilidade que acrescenta um incremento de demanda de 10% sobre os resultados do estudo.

- **Para complementar os dados para o Estudo de Demanda foram atualizados os dados obtidos no estudo de 2012 (PMI SETOP nº. 01/2012), de acordo com a demanda do Transcol em 2019, ou seja, anterior a pandemia.** (g.n.)

- As projeções foram definidas a partir de estudos anteriores já realizados para o próprio sistema Aquaviário de Vitória. Como na época do desenvolvimento do estudo de demanda do sistema Aquaviário ainda não haviam sido realizados os estudos de projeção das variáveis socioeconômicas explicativas das demandas, as projeções foram definidas com base nos seguintes relatórios desenvolvidos para o sistema Aquaviário de Vitória:

[...]

- O tempo de viagem adotado foi estimado pela velocidade máxima permitida no canal das embarcações (10 nós) e baseado em experiências práticas adotadas pelo mercado.

- Todas as considerações apresentadas são opiniões dos profissionais da SEMOBI e de consultores, contidos neste relatório.

- Algumas das considerações descritas neste estudo são baseadas em eventos atuais e que podem não ocorrer e os resultados apresentados



neste estudo poderão sofrer alterações, sejam ocasionadas por fatores externos ou internos.

4. LIGAÇÕES

Os resultados consolidados permitiram identificar potenciais ligações que justificam serviços diretos a partir da análise das principais linhas de desejo de viagens realizadas tanto por transporte coletivo quanto privado.

As figuras seguintes apresentam as linhas de desejo mapeadas a partir da Pesquisa Origem/Destino realizada em 2007, atualizada para 2012 a partir dos levantamentos realizados em campo. (g.n.)

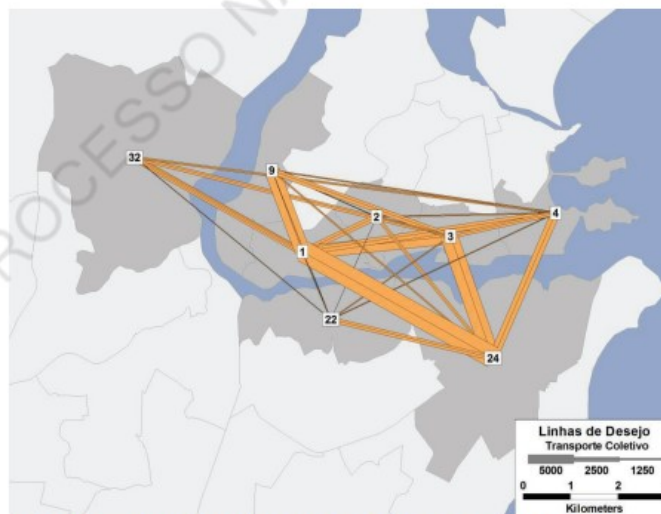
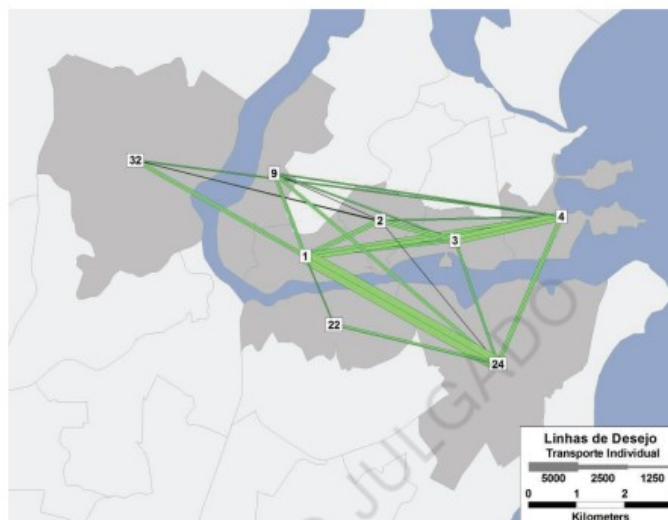


Figura 1 – Linhas de Desejo das Viagens de Transporte Coletivo

Figura 2 – Linhas de Desejo das Viagens de Transporte Privado





Os resultados finais ratificaram o potencial para implantação do serviço Aquaviário conectando os terminais no entorno do canal, os quais são especificados a seguir e ilustrados na figura seguinte:

- Serviço: Prainha (Terminal Vila Velha) - Praça do Papa (Pólo gerador de demanda em função do entorno – Enseada do Suá e Praia do Canto) - Rodoviária (Terminais São Torquato e Jardim América) - Porto de Santana (Terminal Itacibá)

Em face dos pleitos obtidos em Audiências Públicas em Vitória, Vila Velha e Cariacica e por ser mais atrativo para a implantação imediata o governo do Estado decidiu, nesta fase, pelo Serviço atendendo: Prainha - Praça do Papa – Rodoviária – Porto de Santana, o que viabiliza duas estações em Vitória, uma em Vila Velha e uma em Cariacica, caracterizando por um sistema Metropolitano.

5. DEMANDAS DAS LIGAÇÕES

Nos estudos realizados em 2012, as demandas foram estimadas a partir do processamento da Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 2007, atualizada pelo Censo IBGE 2010 e pelos levantamentos realizados em campo, considerando o perfil diário de distribuição da movimentação de passageiros na área de estudo, conforme ilustrado na figura seguinte.

[...]

Segundo dados da CETURB-ES, nesse período de dez anos, excluindo-se o período da pandemia do COVID-19, houve uma redução de cerca de 15% nos passageiros transportados no Sistema Transcol e, segundo o IBGE, a população da RMGV cresceu cerca de 20%. (g.n.)

O presente estudo levou em consideração que essa redução da demanda do Sistema de Transporte Coletivo da RMGV, nos permite inferir que é possível admitir-se que as demandas e frequências identificadas, em 2012, para o dimensionamento do Sistema Aquaviário, poderão ser consideradas para a implementação desta nova proposta de reativação do Sistema Aquaviário da RMGV. (g.n.)

Para a definição do plano operacional as demandas foram desagregadas por sentido de viagem, levando em consideração os diferentes períodos do dia, **com base nas informações processadas da Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 2007, atualizadas para 2012 a partir das pesquisas realizadas em campo.** (g.n.)

Para o mapeamento dos carregamentos, utilizados para o dimensionamento da frota, os valores considerados representam a carga máxima (entre os dois possíveis sentidos) no pico e no vale, enquanto que na determinação das demandas por terminal, o período de pico foi definido como aquele representativo da máxima carga do dia, enquanto que o período de vale representa aquele de mínima carga durante o período diário.

As tabelas seguintes apresentam os dados de demanda para o serviço prioritário e tipo de dia, desagregados por sentido e período do dia.



Tabela 1 – Demandas e Frequências em Dias Úteis - Serviço 1 Modificado

Sábado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Prainha	Terminal Praça do Papa	734	676	544	513	1.278	1.190	256	39	3.889	35'	60'	1,7	1,0	21
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	880	864	757	809	1.637	1.673	341	53						
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	158	132	137	117	294	250	56	9						

Tabela 2 – Demandas e Frequências nos Sábados - Serviço 1 Modificado

Domingo/Feriado		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Prainha	Terminal Praça do Papa	489	451	363	342	852	793	170	26	2.593	52'	60'	1,1	1,0	18
Terminal Praça do Papa	Terminal Dom Bosco	586	576	505	539	1.091	1.115	227	35						
Terminal Dom Bosco	Terminal Centro de Vitória	105	88	91	78	196	166	37	6						

Tabela 3 – Demandas e Frequências em Domingos e Feriados - Serviço 1 Modificado

Dia útil		Carregamento diário						Carregamento máximo no pico	Carregamento máximo no vale	Embarques diários	Intervalo no pico	Intervalo no vale	Frequência no pico	Frequência no vale	Viagens por dia
		Migração Coletiva		Migração Individual		Total									
		Ida	Volta	Ida	Volta	Ida	Volta								
Serviço 1															
Terminal Prainha	Terminal Praça do Papa	1.224	1.127	907	856	2.131	1.983	426	64	6.481	21'	60'	2,8	1,0	27
Terminal Praça do Papa	Terminal Centro de Vitória	1.466	1.441	1.262	1.348	2.728	2.789	568	88						
Terminal Centro de Vitória	Terminal Argolas	263	221	228	195	490	416	93	14						

Os locais para implantação dos primeiros pontos de embarque e desembarque, objeto do Edital nº 01/2021, foram respectivamente: Porto de Santana (Cariacica), Parque da Prainha (Vila Velha), Centro e Praça do Papa (Vitória Capital).

A única diferença entre o estudo técnico desenvolvido em 2012 para os projetos desenvolvidos no presente estudo, foi a substituição do ponto de embarque e desembarque previsto no município de Vila Velha no bairro Argolas, pelo ponto de embarque e desembarque em Porto de Santana no município de Cariacica.

No entanto, conforme destacado no quadro abaixo o comportamento da demanda do transporte coletivo, em ambos os locais se assemelham, sendo que, em Porto de Santana há uma demanda superior à de Paul/Argolas, o que corrobora e justifica a implantação deste modal na localidade de Porto de Santana.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

 Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

 Proc. TC | 4093/2022-1
 Fl. | 69

COMPARAÇÃO DE DEMANDA - MÊS DE REFERÊNCIA: AGOSTO/2019			
ÁREA DE INFLUÊNCIA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
		567	T. CARAPINA / T. VILA VELHA VIA T. SÃO TORQUATO/R. PENHA - NOTURNO
	621	T. SÃO TORQUATO / ILHA DAS FLORES VIA PAUL	757
	658	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA ARIBIRI/PAUL	4.203
	663	T. SÃO TORQUATO / PEDRA DOS BÚZIOS - CIRCULAR	250
	660	T. ITAPARICA / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	1.021
	671	T. IBES / T. SÃO TORQUATO VIA VILA GARRIDO	995
	TOTAL		7.288
PORTO DE SANTANA	Nº	BANDEIRA	DEMANDA MÉDIA DIA ÚTIL
	707	NOVA CANAÃ / T. ITACIBÁ	1.288
	708	PORTO NOVO / T. ITACIBÁ VIA PORTO DE SANTANA	1.471
	743	FLEXAL II / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.241
	744	NOVA CANAÃ / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.025
	746	BAIRRO APARECIDA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.548
	761	T. SÃO TORQUATO / PRESIDENTE MÉDICI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	1.145
	769	BAIRRO APARECIDA / T. ITACIBÁ	659
	770	BELA VISTA / T. SÃO TORQUATO VIA PORTO VELHO	1.329
	773	T. SÃO TORQUATO / MORRO DO SESI VIA PORTO VELHO - CIRCULAR	300
	TOTAL		10.006

Em relação às premissas adotadas para o estudo apresentado, apontou-se em sede cautelar, que o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, adotou como premissa que toda a “Fase I” do BRT da Grande Vitória estaria implantada, levando em conta a futura integração entre os sistemas. Isto porque os atributos de tal sistema foram incorporados à rede de simulação desenvolvida em sistema EMME 3⁹, para que a estimativa das demandas para o sistema hidroviário pudesse ser obtida. Assim, a afirmativa constante do “Estudo Técnico Preliminar Sistema Aquaviário da Grande Vitória”, de 10/05/2022, no sentido de que “é possível admitir-se que as demandas e frequências identificadas, em 2012, para o dimensionamento do Sistema Aquaviário, poderão ser consideradas para a implementação desta nova proposta de reativação do Sistema Aquaviário da RMGV” verificar-se-ia como inconsistente, na medida em que pretende-se a implementação do sistema sem que o BRT tivesse se concretizado, o que altera sobremaneira os parâmetros de alimentação do sistema utilizado para obtenção das demandas.

Em contraposição, o senhor Fábio Damasceno, nas informações prestadas após a Decisão 2139/2022-1 – Plenário, defende que:

O fato de os dados terem sido coletados levando-se em consideração, à época, a implantação do BRT não implica em qualquer alteração na demanda transportada propriamente dita. Isto porque, o papel do BRT seria de concentrar as demandas de passageiros nos corredores do BRT, para facilitar a locomoção e distribuição de passageiros. Contudo, a quantidade de passageiros transportados não seria diferente, ou seja, o fato de haver corredores do BRT não distorceria significativamente a dinâmica do aquaviário.”

Importante considerar, além disso, que as linhas alimentadoras/integradoras do sistema de transporte com o aquaviário não mudariam em função da implantação do BRT, porque as estações do aquaviário estariam fora do eixo BRT, ou seja, a demanda, da mesma forma, não sofreria grandes impactos.

Do mesmo PMI SETOP 01/2012, pode-se observar no item “2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PREMISSAS ADOTADAS” o que segue abaixo, levando à consideração de que são razoáveis os argumentos expedidos pelo gestor, já que, em termos da demanda projetada, a

⁹ O Emme é um sistema completo de planejamento de transporte multimodal para previsão de transporte urbano, regional e nacional.



contribuição adicional ao sistema por conta da integração com o BRT seria “bastante baixa”:

- A multimodalidade presente no Plano de Mobilidade Metropolitana que prevê a integração dos sistemas foi considerada no estudo mas, **em função da maior atratividade do novo sistema de BRT para os usuários**, uma vez que o tempo de viagem é bastante baixo neste modal e que o número de transferências é reduzido devido ao grande número de serviços propostos para o sistema troncal, **a contribuição em termos de demanda adicional ao sistema hidroviário é bastante baixa**. (g.n.)

Entretanto, sobre a matriz de Origem/Destino, no PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, consta que esta foi obtida a partir de base de dados de pesquisa domiciliar de 2007, atualizada inicialmente em função dos dados socioeconômicos do Censo 2010 e ajustada para 2012 a partir das pesquisas de frequência e ocupação visual (FOV) realizadas em 2012 e dos dados do sistema de bilhetagem automática do Transcol. No “Estudo Técnico Preliminar Sistema Aquaviário da Grande Vitória”, de 10/05/2022, é registrado o desenvolvimento dos trabalhos com base na mesma matriz (“[...] *com base nas informações processadas da Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 2007, atualizadas para 2012, a partir das pesquisas realizadas em campo.*”), o que significa utilizar-se em 2022 dados que remontam a 15 anos passados, o que indica a necessidade de seu refazimento “[...] *de acordo com a realidade social, legal e mercadológica atualmente vigente*” (Parecer PGE/PCA 00431/2022), e o refazimento das simulações dela decorrentes.

Por outro lado, o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, não se configura um Estudo Técnico Preliminar conforme demandado pela legislação, se implícito nos termos da Lei 8.666/93, explícito no caso da Instrução Normativa 40/2020 do Ministério da Economia, na qual as alternativas à resolução do problema, baseado na necessidade detectada, devem ser caracterizadas (artigo 1º, parágrafo único), aqui citada em caráter elucidativo:

[...] considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que **caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características**, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. (g.n.)

Portanto, verifica-se que o indício de irregularidade consistente na elaboração de estudos preliminares deficientes, com ferimento ao artigo 6º, inciso XI, da Lei 8.666/93 c/c artigo 9º da Lei 10.520/2002, deva ser acolhido.

Deste modo, ao final, sugere-se que os agentes abaixo relacionados sejam citados, para que apresentem, no prazo estipulado, as razões de justificativas, bem como os documentos que entenderem necessários, para a realização de contratação com Estudo Técnico Preliminar – ETP deficiente.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 71

Responsável	FABIO NEY DAMASCENO
CPF	268.103.678-02
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos José Eduardo de Souza Oliveira, Joao Victor de Freitas Espíndula, Natasha de Oliveira Sollero e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	JOSÉ EDUARDO DE SOUZA OLIVEIRA
CPF	925.877.717-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 72

Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos Fábio Ney Damasceno, Joao Victor de Freitas Espindula, Natasha de Oliveira Sollero e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO
CPF	100.932.076-97
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos Fábio Ney Damasceno, José Eduardo de Souza Oliveira, Joao Victor de Freitas Espindula e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
Fl. | 73

	ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	JOÃO VICTOR DE FREITAS ESPÍNDULA
CPF	092.862.307-61
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos José Eduardo de Souza Oliveira, Fábio Ney Damasceno, Natasha de Oliveira Sollero e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 74

	análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	LEO CARLOS CRUZ
CPF	796.963.257-20
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos José Eduardo de Souza Oliveira, Joao Victor de Freitas Espíndula, Natasha de Oliveira Sollero e Fábio Ney Damasceno, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.



Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

2.3.B Justificativas de 16/11/2022 (Fábio Ney Damasceno, José Eduardo de Souza Oliveira, Leo Carlos Cruz, João Victor de Freitas Espíndula e Natasha de Oliveira Sollero)

C – SUPOSTA DEFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

O primeiro ponto que merece ser rechaçado é sobre os dados coletados para subsidiar os estudos preliminares. **O fato de os dados terem sido coletados levando-se em consideração, à época, a implantação do BRT não implica em qualquer alteração na demanda transportada propriamente dita.** Isto porque, o papel do BRT seria de concentrar as demandas de passageiros nos corredores do BRT, para facilitar a locomoção e distribuição de passageiros. Contudo, a quantidade de passageiros transportados não seria diferente, ou seja, **o fato de haver corredores do BRT não distorceria significativamente a dinâmica do aquaviário.** (g.n.)

Importante considerar, além disso, que as linhas alimentadoras/integradoras do sistema de transporte com o aquaviário não mudariam em função da implantação do BRT, porque as estações do aquaviário estariam fora do eixo BRT, ou seja, a demanda, da mesma forma, não sofreria grandes impactos.

Assim, os extensos estudos realizados para o Projeto BRT devidamente atualizados continuam perfeitamente aplicáveis para o local, pois se referem a mesma situação fática. Portanto, o trabalho desenvolvido para o BRT foi aproveitado para elaboração dos estudos, dos projetos e dos orçamentos referenciais dos projetos de mobilidade urbana da SEMOBI.

Convém esclarecer (já que parece ter ficado obscuro), que as “atualizações” mencionadas pela SEMOBI em seus documentos dizem respeito aos dados coletados e constantes dos referidos estudos, que apesar de datarem de 2012, foram diligenciados pela área técnica da SEMOBI junto aos órgãos correspondentes para que se obtivesse a atual realidade desses números e fossem inseridos no Termo de Referência. Inclusive, o documento “#150” intitulado de Estudo Técnico Preliminar Sistema Aquaviário da Grande Vitória, que data de 10/05/2022, que na verdade se mostra como um complemento aos estudos já constantes dos autos, formaliza e retrata com dados oficiais essa atualização promovida para fins da presente licitação, estando, portanto, demonstrada a pertinência e contemporaneidade das informações inseridas no Termo de Referência.



Quanto à afirmativa de que a SEMOBI teria agido em desrespeito à legislação, por não ter elaborado Estudo Técnico Preliminar de acordo com o que determina a legislação, temos a expor o seguinte.

Depois de analisado o processo administrativo de contratação pela Procuradoria Geral do Estado, a SEMOBI cuidou de proceder às alterações necessárias para garantir o atendimento às recomendações feitas por aquele órgão, em conformidade com a Lei aplicável, inclusive no que tange ao estudo técnico preliminar juntado ao processo (que na verdade se trata de um documento complementar), cuidando de apresentar todas as informações pertinentes para a condução da contratação, tal como exigido pela Lei.

O processo não se mostra deficiente, assim como os estudos técnicos preliminares que lhe deram origem.

Não é razoável concluir que a deficiência apontada pela área técnica seja decorrente da não observância, pela SEMOBI, de uma Instrução Normativa (40/2020) de outro ente federativo, que não foi formalmente recepcionada no âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo.

Veja o que dispõe o art. 1º da referida IN:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Não nos parece coerente exigir que a SEMOBI tivesse providenciado um documento técnico utilizado no âmbito de outro ente federado, e condicionar a validade do certame à sua existência. O fato de não seguir um modelo não significa que há indício de irregularidade, nem mesmo que há deficiência ou que o estudo apresentado não é suficiente a caracterizar a realidade.

Apesar de não constar dos autos um documento nos moldes da IN 40/2020, é possível verificar que todas as informações obrigatórias do ETP (e não obrigatórias também) estão inseridas na instrução processual do certame, compondo a fundamentação e estruturação do modelo contratado.

Portanto, entendemos que a SEMOBI agiu em conformidade com as exigências legais aplicáveis ao caso, não tendo perpetrado qualquer ato ilegal, tampouco apresentado estudos deficientes.

2.3.C Análise do Mérito

Conforme se verifica da Instrução Técnica Inicial, de 13/10/2022, a análise técnica aponta a deficiência dos estudos técnicos preliminares levados a efeito pelo órgão jurisdicionado. Em resposta a essas imputações, os responsáveis alegam: que o fato de os estudos anteriores contemplarem o BRT não leva a uma distorção na previsão de demanda para o aquaviário; que os dados apresentados se mostram atualizados;



que a Semobi não pode ser penalizada por descumprir uma Instrução Normativa do governo federal, portanto não a ela aplicável; e que todas as informações de um Estudo Técnico Preliminar se encontram na instrução processual do certame. Do exame das alegações e documentos apresentados, verifica-se: que a questão do impacto da não implementação do BRT já havia sido descartada nos estudos que antecederam a ITI, não fazendo parte dos fundamentos da irregularidade; que as matrizes origem destino não foram atualizadas, o que demandaria em seguida novas simulações para se aferir as demandas para o sistema, o que não foi feito; que a Instrução Normativa do governo federal foi utilizada apenas por seu caráter didático, sendo os elementos exigíveis também com fundamento na Lei 8.666/93; e que os elementos de um Estudo Técnico Preliminar não foram satisfeitos. Sendo assim, a irregularidade deve ser mantida, conforme será delineado abaixo.

Pois bem, quanto à questão do BRT, retome-se que em relação às premissas adotadas para o estudo apresentado, apontou-se ainda em sede cautelar, que o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica” do “Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória”, adotou como premissa que toda a “Fase I” do BRT da Grande Vitória estaria implantada, levando em conta a futura integração entre os sistemas. Isto porque os atributos de tal sistema foram incorporados à rede de simulação desenvolvida em sistema EMME 3¹⁰, para que a estimativa das demandas para o sistema hidroviário pudesse ser obtida. Assim, a afirmativa constante do “Estudo Técnico Preliminar Sistema Aquaviário da Grande Vitória”, de 10/05/2022, no sentido de que *“é possível admitir-se que as demandas e frequências identificadas, em 2012, para o dimensionamento do Sistema Aquaviário, poderão ser consideradas para a implementação desta nova proposta de reativação do Sistema Aquaviário da RMGV”* verificar-se-ia como inconsistente, na medida em que pretende-se a implementação do sistema sem que o BRT tivesse se concretizado, o que altera sobremaneira os parâmetros de alimentação do sistema utilizado para obtenção das demandas.

¹⁰ O Emme é um sistema completo de planejamento de transporte multimodal para previsão de transporte urbano, regional e nacional.



Em contraposição, à época, o senhor Fábio Damasceno, nas informações prestadas após a Decisão 2139/2022-1 – Plenário, defendeu que:

O fato de os dados terem sido coletados levando-se em consideração, à época, a implantação do BRT não implica em qualquer alteração na demanda transportada propriamente dita. Isto porque, o papel do BRT seria de concentrar as demandas de passageiros nos corredores do BRT, para facilitar a locomoção e distribuição de passageiros. Contudo, a quantidade de passageiros transportados não seria diferente, ou seja, o fato de haver corredores do BRT não distorceria significativamente a dinâmica do aquaviário.”

Importante considerar, além disso, que as linhas alimentadoras/integradoras do sistema de transporte com o aquaviário não mudariam em função da implantação do BRT, porque as estações do aquaviário estariam fora do eixo BRT, ou seja, a demanda, da mesma forma, não sofreria grandes impactos.

Nas análises que antecederam a elaboração da Instrução Técnica Inicial, registrou-se que, no PMI SETOP 01/2012, pode-se observar no item “2.3 **CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PREMISSAS ADOTADAS**” o que segue abaixo, levando à consideração de que eram razoáveis os argumentos expedidos pelo gestor, já que, em termos da demanda projetada, a contribuição adicional ao sistema por conta da integração com o BRT seria “bastante baixa”:

A multimodalidade presente no Plano de Mobilidade Metropolitana que prevê a integração dos sistemas foi considerada no estudo mas, em função da maior atratividade do novo sistema de BRT para os usuários, uma vez que o tempo de viagem é bastante baixo neste modal e que o número de transferências é reduzido devido ao grande número de serviços propostos para o sistema troncal, **a contribuição em termos de demanda adicional ao sistema hidroviário é bastante baixa.** (g.n.)

Portanto, a questão referente a reflexos no sistema decorrentes da não implementação do BRT não fez parte dos fundamentos para o questionamento acerca da fragilidade dos Estudos Técnicos Preliminares, sendo descartado durante as análises que antecederam a ITI.

Entretanto, sobre a matriz de Origem/Destino, no PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, “*Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica*” do “*Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória*”, consta que esta foi obtida a partir de base de dados de pesquisa domiciliar de 2007, atualizada inicialmente em função dos dados socioeconômicos do Censo 2010 e ajustada para 2012 a partir das pesquisas de frequência e ocupação visual (FOV)



realizadas em 2012 e dos dados do sistema de bilhetagem automática do Transcol. No "*Estudo Técnico Preliminar Sistema Aquaviário da Grande Vitória*", de 10/05/2022, é registrado o desenvolvimento dos trabalhos com base na mesma matriz ("*[...] com base nas informações processadas da Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 2007, atualizadas para 2012, a partir das pesquisas realizadas em campo.*"), o que significa utilizar-se em 2022 dados que remontam a 15 anos passados, tendo a análise técnica constante da ITI indicado a necessidade de seu refazimento "*[...] de acordo com a realidade social, legal e mercadológica atualmente vigente*" (Parecer PGE/PCA 00431/2022), bem como o refazimento das simulações dela decorrentes. Apenas a alegação de que os dados estão atualizados não é o suficiente para alterar este fato, já que a própria realidade do sistema, em termos das matrizes origem destino, não foi atualizada nos estudos realizados.

Por outro lado, o PMI SETOP 01/2012, de 28/12/2012, ou seja, "*Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica*" do "*Sistema de Transporte Hidroviário da Região Metropolitana de Vitória*", não se configura um Estudo Técnico Preliminar conforme demandado pela legislação, se implícito nos termos da Lei 8.666/93, explícito no caso da Instrução Normativa 40/2020 do Ministério da Economia, na qual as alternativas à resolução do problema, baseado na necessidade detectada, devem ser caracterizadas (artigo 1º, parágrafo único), aqui citada em caráter elucidativo:

*[...] considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que **caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características**, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. (g.n.)*

Veja-se que não se imputa aos responsabilizados um agir em descompasso com a Instrução Normativa do governo federal, mas se a utiliza com intenção didática, já que explicita o que é tecnicamente correto, e exigível igualmente pela 8.666/93.

Quanto às responsabilidades dos agentes públicos responsabilizados, estes nada trouxeram em específico que pudesse eximi-los da responsabilidade pela irregularidade narrada.



Portanto, verifica-se que o indício de irregularidade consistente na elaboração de estudos preliminares deficientes, com ferimento ao artigo 6º, inciso XI, da Lei 8.666/93 c/c artigo 9º da Lei 10.520/2002, deva ser mantido, em relação aos agentes abaixo relacionados:

Responsável	FABIO NEY DAMASCENO
CPF	268.103.678-02
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Secretário de Estado de Mobilidade e Infraestrutura 1º/01/2019 - em atividade.
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos José Eduardo de Souza Oliveira, Joao Victor de Freitas Espíndula, Natasha de Oliveira Sollero e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM*

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 81

	e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	JOSÉ EDUARDO DE SOUZA OLIVEIRA
CPF	925.877.717-49
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Gerente
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos Fábio Ney Damasceno, Joao Victor de Freitas Espíndula, Natasha de Oliveira Sollero e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 82

Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	NATASHA DE OLIVEIRA SOLLERO
CPF	100.932.076-97
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Pregoeira
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos Fábio Ney Damasceno, José Eduardo de Souza Oliveira, Joao Victor de Freitas Espíndula e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos



causalidade	Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	JOÃO VICTOR DE FREITAS ESPÍNDULA
CPF	092.862.307-61
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Assessor Especial
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos José Eduardo de Souza Oliveira, Fábio Ney Damasceno, Natasha de Oliveira Sollero e Leo Carlos Cruz, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 84

	PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.

Responsável	LEO CARLOS CRUZ
CPF	796.963.257-20
Encaminhamento	A citação de responsável (art. 207, I c.c. art. 389 do RITCEES).
Cargo	Subsecretário de Estado de Mobilidade Urbana
Conduta	Produzir as manifestações de 30/03/2022 e de 10/05/2022, em conjunto com os agentes públicos José Eduardo de


**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e
Mobilidade Urbana - NASM

Proc. TC | 4093/2022-1
FI. | 85

	Souza Oliveira, Joao Victor de Freitas Espíndula, Natasha de Oliveira Sollero e Fábio Ney Damasceno, que amparou o processo licitatório com Estudos Técnicos Preliminares deficientes, com erro grosseiro, já que discrepante em relação ao correto posicionamento da Procuradoria do Estado (Parecer PGE/PCA 250/2022, de 07/03/2022 e Parecer PGE/PCA 431/2022, de 20/04/2022).
Nexo de causalidade	A manifestação tornou possível o processo licitatório Estudos Técnicos Preliminares deficientes, ao defender ponto de vista equivocado, ou seja, a perfeição dos estudos desenvolvidos, desatualizados e incompletos, sem análise de alternativas.
Excludentes de ilicitude	Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.
Culpabilidade	Não há evidências da existência de excludentes de culpabilidade.
Punibilidade	Não foi constatada qualquer causa de extinção da punibilidade.



3. CONCLUSÃO / PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Levando-se em conta os fatos discutidos neste feito, as análises procedidas e as motivações adotadas referentes aos fatos em análise ocorridos na Semobi, conclui-se pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO**, nos termos do artigo 319, da Res. TC 261/2013¹¹, com o não acolhimento parcial das justificativas apresentadas, em face da constatação da seguinte irregularidade:

3.1.1. Procedimento licitatório com estudo preliminar deficiente (item 2.3 desta ITC)

Base Legal: Infringência ao artigo 6º, inciso XI, da Lei 8.666/93 c/c artigo 9º da Lei 10.520/2002.

Responsáveis: Fábio Ney Damasceno, Leo Carlos Cruz, Natasha de Oliveira Sollero, José Eduardo de Souza Oliveira e João Victor de Freitas Espíndula.

3.2 Desta forma, sugere-se **CONDENAR** os agentes públicos responsabilizados, tendo em vista o cometimento da infração apresentada no item 2.3 desta ITC, ao pagamento de multa individual, na forma do artigo 135, inciso II, da LC 621/2012.

Vitória, 27 de novembro de 2022.

AUGUSTO EUGÊNIO TAVARES NETO

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
MAT. 203.159

¹¹ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

§ 1º A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente:

I - a narrativa dos fatos;

II - os indícios de irregularidades, se existentes, apontados no relatório e na instrução técnica inicial;

III - a análise devidamente fundamentada, com o exame das questões de fato e de direito;

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.